



Universität Greifswald, Prof. Dr. Classen, RSF, 17487 Greifswald

**Rechts- und
Staatswissenschaftliche
Fakultät**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Europa- und Völkerrecht
Prof. Dr. Claus Dieter Classen

Telefon: +49 3834 420-2121
Telefax: +49 3834 420-2172
classen@uni-greifswald.de

21.5.2020

Stellungnahme zum Urteil des BVerfG vom 5.5.2020 für den Europaausschuss des Deutschen Bundestages

Inhaltsverzeichnis

I.	Grundsatzfragen der „ultra vires“-Kontrolle	2
1.	Der Grundgedanke	2
2.	Unionsrechtliche Bewertung	3
3.	Verfassungsrechtliche Bewertung	4
II.	Einschätzung des Urteils des BVerfG vom 5.5.2020	4
1.	Die Vorgeschichte	4
2.	Das Urteil des BVerfG	5
3.	Bewertung des Urteils	6
a)	Vorbemerkungen	6
b)	Grundsätzliche Unterschiede im Zugang zum Thema von EuGH und BVerfG	6
c)	Einschätzung im Konkreten	7
4.	Rahmenbedingungen	8
a)	Zum Verhältnis BVerfG – EuGH	8
b)	Das Urteil des BVerfG im Vergleich mit den anderen „ultra vires“-Urteilen	9
5.	Gesamtfazit	9
III.	Perspektiven	9
1.	Vertragsverletzungsverfahren?	9
2.	Handlungsoptionen für die verschiedenen deutschen Organe und Stellen	10
3.	Gesamteinschätzung	11

Entsprechend meiner Fachkompetenz fokussiert sich die Stellungnahme auf juristische Aspekte.

I. Grundsatzfragen der „ultra vires“-Kontrolle

1. Der Grundgedanke

Der gedankliche Ausgangspunkt der jetzt vom BVerfG aktivierten „ultra vires“-Kontrolle besteht darin, dass der Europäischen Union nur – zur ergänzen ist: einzelne – „Hoheitsrechte“ übertragen werden dürfen (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG; früher Art. 24 S. 1 GG), nicht eine umfassende Hoheitsgewalt. Dementsprechend beruht die Europäische Union auf dem im EUV auch ausdrücklich verankerten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 4 Abs. 1, 5 Abs. 1). Konkret heißt das, dass alle Organe und sonstigen Stellen der Union nur solche Befugnisse in Anspruch nehmen dürfen, die ihnen durch die Verträge übertragen worden sind, und dabei auch in dem ihnen materiell-rechtlich gesetzten Rahmen verbleiben müssen. Das gilt auch für die EZB, deren Kompetenzen in Art. 127 f. AEUV geregelt sind und sich im Grundsatz auf die Geldpolitik beschränken. Dementsprechend ist eine Handlung, die ein Organ der Union jenseits seiner Kompetenzen – „ultra vires“ – wahrnimmt, rechtswidrig.

Fraglich ist nun, wer die in diesem Kontext erforderliche Bewertung vornimmt. Die „ultra vires“-Kontrolle bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, dass auch ein nationales Gericht über die Frage entscheiden darf, ob sich ein europäischer Hoheitsakt im Rahmen des europäischen Rechts bewegt oder nicht. Gedanklich steht dabei im Mittelpunkt der Gedanke, dass über die Abgrenzung der Hoheitssphären zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nicht allein der Gerichtshof der Union als Organ eines der Beteiligten, sondern ebenso die Gerichte der Mitgliedstaaten entscheiden können. Dabei spielt auch die Annahme eine Rolle, dass anderenfalls die Union im Widerspruch zum Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung auch die Kompetenz besäße, letztlich zu entscheiden, wem welche Kompetenz zusteht. Im Kern auf der gleichen Überlegung beruht der Gedanke, dass den mitgliedstaatlichen Gerichten als Gerichten souveräner Staaten diese Befugnis nicht durch ein auf einem Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten beruhenden Gerichtshof genommen werden kann.

Wird im Rahmen einer solchen „ultra vires“-Kontrolle festgestellt, dass der europäische Rechtsakt tatsächlich jenseits der durch das europäische Recht gezogenen Grenzen angesiedelt ist, wird er als unwirksam und unanwendbar angesehen. Allerdings bezieht sich diese Aussage nur auf den jeweiligen nationalen Rechtsraum, da dem nationalen Gericht nur insoweit die Jurisdiktionsbefugnis zusteht.

Erstmals in der Union wurde de facto eine solche Kontrolle durch das oberste französische Verwaltungsgericht, den Conseil d'État, mit seiner Entscheidung vom 22.12.1978 (Cohn-Bendit) in Anspruch genommen, in der dieser eine unmittelbare Wirkung von Richtlinien im Gegensatz zur damals bereits etablierten Rechtsprechung des EuGH für prinzipiell ausgeschlossen hielt. Zum konkreten Fall gab es allerdings kein einschlägiges EuGH-Urteil. Vielmehr hat der Conseil d'État die These aufgestellt, dass sein Verständnis von Richtlinien offensichtlich und deswegen eine Vorlage an den EuGH nicht angezeigt sei.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Gedanken – zunächst unter dem Stichwort „ausbrechender Rechtsakt“ – in einem ebenfalls die unmittelbare Wirkung von Richtlinien betreffenden Verfahren erstmalig angesprochen (BVerfGE 75, 223 (242)) und dann vor allem in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht näher ausgeführt (BVerfGE 89, 155 (188, 210)). Mit dem Urteil zum Vertrag von Lissabon wurde dann die bis heute übliche, begrifflich an internationale und ausländische Traditionen anknüpfende Terminologie der „ultra vires“-Kontrolle geprägt (BVerfGE 123, 267 (353 f., 399 f.)). Systematisch entfaltet wurden die dabei zu beachtenden Grundsätze vor allem im nachfolgenden „Honeywell“-Beschluss (BVerfGE 126, 286). Dabei betont das BVerfG den Grundsatz, dass eine „ultra vires“-Kontrolle europafreundlich auszuüben sei. Daher müsse in jedem Fall zuvor eine Entscheidung des EuGH nach Art. 267 AEUV eingeholt werden. Eine negative Entscheidung komme nur in Betracht, wenn der fragliche Unionsrechtsakt offensichtlich rechtswidrig und eine damit verbundene Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten strukturell bedeutsam sei.

Auch etliche Höchstgerichte anderer Mitgliedstaaten haben die Existenz einer entsprechenden Befugnis postuliert. In Anspruch genommen wurde sie bislang auch vom tschechischen Verfassungsgericht – Urteil vom 14.2.2012 (dazu Vincze, EuR 2013, 194) – sowie vom dänischen Obersten Gericht in einem Urteil vom 6.4.2016. Im ersten Fall ging es um die Frage, ob eine bestimmte Behandlung tschechischer Pensionäre, die ihre Pension von der Slowakei erhalten, mit dem Verbot der Diskriminierung von Unionsbürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit vereinbar sei. Da es hier um sehr spezielles Folgeproblem der Auflösung der Tschechoslowakei ging, wurde das Problem soweit ersichtlich in der Europäischen Union nicht als besonders bedeutsam angesehen. Im zweitgenannten Fall weigerte sich das dänische Gericht, dem EuGH insoweit zu folgen, wie dieser einen allgemeinen Rechtsgrundsatz entwickelt hatte, der auch Private zur Beachtung des Verbots der Altersdiskriminierung verpflichtete. Dieses Problem wurde durch eine Änderung der entsprechenden dänischen Gesetze bewältigt.

2. Unionsrechtliche Bewertung

Aus unionsrechtlicher Perspektive ist selbstverständlich, dass die dargestellte nationale „ultra vires“-Kontrolle mit den europäischen Verträgen unvereinbar ist. Nach Art. 263 AEUV überwacht der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank soweit es nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und alle sonstiger Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Erhebt sich im Rahmen eines Streits vor einem nationalen Gericht die Frage, ob ein europäischer Hoheitsakt gültig ist, ist das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV einzuleiten; ein in diesem Verfahren ergehendes Urteil des EuGH ist für das nationale Gericht bindend. Nach Art. 344 AEUV verpflichten sich die Mitgliedstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln.

Die dargestellte Konsequenz der Nichtanwendbarkeit eines Unionsrechtsaktes stellt im Übrigen den vom Gerichtshof seit 1964 (Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64) in st. Rspr. anerkannten Grundsatz in Frage, dass das europäische Recht Vorrang vor dem nationalen Recht hat. Grundlage war die zutreffende Annahme, dass der ein Jahr zuvor postulierte Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit des europäischen Rechts im nationalen Rechtsraum (Urt. v. 5.2.1963, Rs. 26/62) leer liefe, wenn dieses nicht auch Vorrang hat. Das wurde konsequenterweise auch im Verhältnis zum – für jeden Mitgliedstaat frei disponiblen – nationalen Verfassungsrecht angenommen. Im Übrigen war und ist auch schon im Völkerrecht anerkannt, dass das nationale Verfassungsrecht internationale Verpflichtungen nicht in Frage stellen kann (siehe heute Art. 27 Wiener Vertragsrechtskonvention). Die unmittelbare Anwendbarkeit des europäischen Rechts wiederum ist in den Verträgen ausdrücklich für Verordnungen festgeschrieben (heute Art. 288 Abs. 2 AEUV) und wurde vom Gerichtshof dann nur auf das hierarchisch höher stehende Vertragsrecht ausgeweitet.

Auch wenn vielfach anderes behauptet wird, war diese Rechtsprechung des EuGH eigentlich nicht überraschend. Schon im Kontext der Zustimmung des Bundestages zum EGKS-Vertrag wurde in der amtlichen Begründung der EuGH mit dem Supreme court der USA verglichen, weil er kein „Streitschlichtungsorgan auf völkerrechtlicher Grundlage“, sondern „Organ einer verfassungsmäßig begründeten richterlichen Gewalt“ sei (BR-Drs. 470/51, S. 17). Im Rahmen der Ratifikation des EWG-Vertrages wurde das Verhältnis von europäischem und nationalem Recht mit dem von Bundes- und Landesrecht nach Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) verglichen (BT-Drs. 2/3440, S. 150) und damit sogar ein Geltungsvorrang postuliert, der so später nicht einmal vom EuGH angenommen wurde.

Das BVerfG betont in seiner Rechtsprechung regelmäßig, dass es für seine Rechtsprechung zahlreiche Parallelen in der Rechtsprechung der Höchstgerichte anderer Mitgliedstaaten gäbe (BVerfGE 134, 366 Rn. 30; 142, 123 Rn. 142). Damit soll offenbar insinuiert werden, dass es sich dabei gleichsam um eine immanente Einschränkung der Geltungskraft des europäischen Rechts handele (vgl. auch BVerfGE 140, 137 Rn. 44; 142, 123 Rn. 140). Die Aussage des BVerfG ist zwar nur parallel zutreffend, weil es insoweit unterschiedslos auf die „ultra vires“- und auf die sog. Identitätskontrolle verweist. Bei letzterer geht es

darum, dass das Unionsrecht seine Grenze (auch) an den Grundwerten der nationalen Identität finde. Übergangen wird damit aber, dass sich beide Kontrollansätze grundlegend dadurch unterscheiden, dass die Wahrung der nationalen Identität auch im Vertragsrecht der Union (Art. 4 Abs. 2) ausdrücklich anerkannt ist. Demgegenüber steht der „ultra vires“-Kontrolle das Vertragsrecht klar entgegen.

3. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die zentralen verfassungsrechtlichen Grundlagen der „ultra vires“-Kontrolle wurden bereits benannt: es geht um die Sicherung des auch verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung der Europäischen Union, der in Art. 23 Abs. 1 GG verankert ist und auf das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und die nach dieser Auffassung im Grundgesetz verankerte Souveränität zurückzuführen ist.

Gegen die Argumentation des BVerfG bestehen zwar erhebliche Bedenken. Rechtsprechung bedeutet Streitentscheidung (vgl. etwa BVerfGE 107, 395 (401 f.)), und dementsprechend kann es für die Entscheidung einer Streitigkeit im Rahmen des Rechts nur ein Gericht geben, das letztverbindlich entscheidet. In einer Union von 27 Mitgliedstaaten kann dies nur der EuGH sein, denn mitgliedstaatliche Gerichte können diese Aufgabe per definitionem nicht leisten. Die erwähnte Argumentation begrenzt damit substantiell die an sich im Grundgesetz explizit nicht näher eingegrenzte und für das Funktionieren der Übertragung von Hoheitsrechten auch unverzichtbare Möglichkeit, Hoheitsrechte auch im Bereich der Rechtsprechung zu übertragen. Zudem ist verfassungssystematisch in diesem Kontext auf Art. 24 Abs. 3 GG hinzuweisen, der Deutschland die Teilnahme an einer allgemeinen internationalen obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit zur Pflicht macht. Diese verlöre ihren Sinn, wenn der Richterspruch dann nicht verbindlich wäre. Und mit Blick auf die angeführte Souveränität gilt einerseits, dass diese nach modernem Verständnis immer nur rechtlich eingehegt verstanden werden kann. Andererseits ist daran zu erinnern, dass Deutschland diese nach dem Krieg und, wie die Präambel des Deutschland-Vertrages von 1954 deutlich macht, nur aufgrund der Einbindung in die europäische Integration erlangt hat.

Nichtsdestoweniger ist die Rechtsfigur der „ultra vires“-Kontrolle auch im verfassungsrechtlichen Schrifttum weithin anerkannt. Zum Teil wird diese Anerkennung allerdings mit dem Hinweis relativiert, dass – jeweils von ihrem Rechtsstandpunkt aus betrachtet – sowohl EuGH als auch BVerfG „Recht“ hätten. Widersprüchliche Gerichtsurteile, die für Rechtsunterworfenen beide verbindlich sind, sind jedoch in einem Rechtsstaat eine nicht erträgliche Vorstellung.

Unabhängig von allen vorstehenden Überlegungen und damit auch unabhängig von ihrer Überzeugungskraft aber entfaltet die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung für alle Staatsorgane Bindungswirkung. Die nachfolgenden Überlegungen haben sie daher zur Grundlage.

II. Einschätzung des Urteils des BVerfG vom 5.5.2020

1. Die Vorgeschichte

Zwischen BVerfG und EuGH gibt es seit längerem unterschiedliche Einschätzungen zur Rechtmäßigkeit des Handelns der EZB. Zum ersten Mal wurde das BVerfG im Jahre 2013 mit der Frage befasst, ob das angekündigte, aber nie verwirklichte Anleihe-Ankaufsprogramm „OMT“ der EZB mit den Verträgen vereinbar sei. Das Gericht hatte erhebliche Zweifel und stützte diese vor allem auf zwei Argumente, die auch im hier relevanten Verfahren von Bedeutung sind: Es bezweifelte, dass es sich um Geldpolitik im Sinne von Art. 127 AEUV und nicht um Wirtschaftspolitik handelte, und dass das Programm mit dem Verbot der Staatsfinanzierung durch die Zentralbank vereinbar sei (Art. 123 AEUV). Dementsprechend legte das BVerfG dem EuGH Fragen zur Gültigkeit dieses Programms vor. Dabei stützte es sich nicht zuletzt auf kritische Überlegungen der Bundesbank, die es – im Vergleich zu den Argumenten der EZB – als überzeugend einschätzte (BVerfGE 134, 366 Rn. 71).

Der EuGH hielt das Programm für gültig (Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14). Dabei entfaltete er ein eher weites Verständnis von Geldpolitik, das der EZB einen recht großen Spielraum beließ, schränkte die

Befugnisse der EZB aber durch Hinweise auf das auch von dieser zu beachtende Gebot der Verhältnismäßigkeit sowie die Pflicht zur Begründung ein. In seiner Folgeentscheidung akzeptierte das BVerfG das Urteil des EuGH (BVerfGE 142, 123), doch ist dieser Entscheidung deutlich anzumerken, dass die Karlsruher Richter nur begrenzt vom dem Urteil ihrer Luxemburger Kollegen überzeugt waren (ebd., Rn. 181 ff.).

Wenig später wurde das BVerfG erneut mit einem EZB-Programm befasst, dem vorliegend streitgegenständlichen PSPP-Programm. Aus den gleichen Gründen wie beim OMT äußerte das BVerfG in seinem Vorlagebeschluss an den EuGH ausführlich Zweifel an dessen Unionsrechtskonformität (BVerfGE 146, 216, Rn. 100 ff. zur hier bedeutsamen Frage des EZB-Mandats). Dabei ging es ausführlich auch auf die Argumentation des EuGH in dessen Urteil zum OMT-Programm ein. Mit Blick auf die dort eingeforderte Prüfung der Verhältnismäßigkeit äußerte es ausführlich Zweifel an der Kompetenzgemäßheit des Programms, vor allem wegen der von ihm wahrgenommenen erheblichen wirtschaftspolitischen Auswirkungen (Rn. 119).

Der EuGH entschied mit Urteil vom 11.12.2018 (Rs. C-493/17), dass sich das Programm im Rahmen des geldpolitischen Mandats der EZB bewege. Mit Blick auf die vom BVerfG angesprochenen Nebenwirkungen wies der EuGH wie schon in früheren Urteilen darauf hin, dass die Währungspolitik in den Verträgen nicht genau definiert und deswegen über die dort verankerten Ziele und Instrumente zu bestimmen sei (Rn. 50 ff.). Geprüft werden zunächst die – von niemandem beanstandeten (offiziellen) Ziele (Rn. 53 ff.). Der Umstand, dass das Programm erhebliche Auswirkungen auf die Bilanzen der Geschäftsbanken und auf die Finanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets habe, wie das BVerfG ausführe, ändere daran nichts (Rn. 58). Der Vertrag sehe nämlich keine abstrakte Trennung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik vor (Rn. 60).

Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit spult der EuGH abstrakt sein übliches Prüfungsprogramm ab. Bei der Subsumtion wird mit Blick auf die vom BVerfG angesprochen wirtschaftspolitischen Auswirkungen folgendes in den Rn. 80 und 81 ausgeführt:

(80) Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass dieses Programm in einem Kontext aufgelegt wurde, der nach der Schilderung der EZB zum einen durch ein dauerhaft niedriges Inflationsniveau, das drohte, einen Deflationszyklus auszulösen, und zum anderen dadurch gekennzeichnet war, dass diese Gefahr nicht durch den Einsatz der anderen Instrumente, über die das ESZB zur Gewährleistung des Anstiegs der Inflationsraten verfügte, abgewendet werden konnte. Zu letzterem Punkt ist u. a. zu vermelden, dass die Leitzinsen auf ein Niveau, das sich der in Betracht kommenden Untergrenze näherte, festgesetzt waren und das ESZB bereits seit mehreren Monaten ein Programm zum massiven Ankauf von Wertpapieren des Privatsektors durchgeführt hatte.

(81) Vor diesem Hintergrund ist in Anbetracht der vorhersehbaren Auswirkungen des PSPP und da nicht ersichtlich ist, dass das vom ESZB verfolgte Ziel durch eine andere Art geldpolitischer Maßnahmen hätte erreicht werden können, die ein weniger weitreichendes Tätigwerden des ESZB beinhaltet hätte, davon auszugehen, dass das PSPP nach seinem Grundgedanken nicht offensichtlich über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgeht.

Mit Blick auf die anschließend geprüften Modalitäten geht es Wesentlichen nur um die Frage eines finanziellen Verlustes in Folge des Ankaufs der Staatsanleihen.

2. Das Urteil des BVerfG

Vor diesem Hintergrund ist das Urteil des BVerfG vom 5.5.2020 zu sehen. Dieses bewertet das Urteil des EuGH vom 11.12.2018 als „ultra-vires“-Akt. Zentrales Argument des BVerfG ist, dass der EuGH seinen Rechtsschutzauftrag grundlegend verfehlt habe, weil er durch ein Ausblenden der tatsächlichen Wirkungen elementarer Fakten aus der Verhältnismäßigkeitsprüfung diese habe wertlos werden lassen. Bei dieser Prüfung habe der EuGH nur das Verlustrisiko geprüft, demgegenüber aber die erheblichen

wirtschaftspolitischen Nebenwirkungen aus seinem Prüfprogramm unzulässigerweise völlig ausgeklammert. Damit laufe die gebotene Prüfung der Kompetenzgemäßheit des Handelns der EZB leer (Rn. 136 ff.). Die Verhältnismäßigkeitsprüfung stelle nämlich angesichts der Rechtsprechung des EuGH, die sich nicht zu einer klaren, eingrenzenden Definition der Geldpolitik verstanden habe, das zentrale Instrument dar, mit dem allein sichergestellt werden könne, dass die EZB im Rahmen ihres Mandats bleibe (Rn. 128).

Dieses Vorgehen des EuGH sei es weil vor allem deswegen nicht akzeptabel, weil es – im Gegensatz zur sonstigen Judikatur des EuGH (zu dieser Rn. 126 ff.) – grundsätzlich die Struktur der Verhältnismäßigkeit verkenne (Rn. 133 ff.). Insbesondere die ansonsten in der Rechtsprechung des EuGH zu beobachtende starke Berücksichtigung der faktischen Aspekte eines Falles (dazu Rn. 146 ff.) falle hier völlig unter den Tisch. Dieses Vorgehen des EuGH sei prinzipiell nicht hinnehmbar, weil die Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen einer Handlungsbefugnis regelmäßig gewährleistet werden muss (Rn. 145). Im Kontext der EZB sei dies noch einmal besonders problematisch, weil diese nur begrenzt demokratisch legitimiert sei und deswegen, gleichsam als Ausgleich, besonders intensiver rechtlicher Kontrolle bedürfe (Rn. 143, vgl. auch Rn. 108).

Mit Blick auf das Programm der EZB ist die Aussage ein wenig ambivalent. Die dazu gefassten Beschlüsse werden wegen einer unzureichenden Prüfung der Verhältnismäßigkeit ebenfalls als „ultra vires“-Akte angesehen (Rn. 176 ff.). Dagegen hält das BVerfG es offenbar für prinzipiell möglich, dass die von ihm geforderte Prüfung positiv ausfällt (Rn. 179).

3. Bewertung des Urteils

a) Vorbemerkungen

Vorab ist zweierlei zu bemerken. Zum einen mag den einen oder anderen die bemerkenswerte Diktion des BVerfG verwundern. Das ganze Urteil ist von einer Reihe von ausgesprochen starken Ausdrücken und Formulierungen durchzogen („schlechterdings nicht nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich“: Rn. 118; „nicht vertretbar“: im Inhaltsverzeichnis zu Rn. 123 ff. etc.). Diese Terminologie ist jedoch nicht überraschend. Sie wird vom BVerfG auch verwendet, wenn es im nationalen Rechtsraum zur Einschätzung kommt, dass ein Gerichtsurteil völlig verfehlt und deswegen aufzuheben ist. Hintergrund ist der Umstand, dass das BVerfG immer wieder deutlich betont hat, dass eine „ultra vires“-Kontrolle nur in extremen Ausnahmefällen in Betracht kommt. Dementsprechend muss es, wenn es einen solchen Fall annimmt, auch durch die Wahl der Terminologie deutlich machen, dass es sich hier um einen extremen Ausnahmefall handelt.

Zum anderen überrascht die Qualifikation des EuGH-Urteils als „ultra vires“-Akt deswegen, weil es vorliegend nicht darum geht, dass sich der EuGH zu viel an Kompetenzen angemaßt hat. Vielmehr hat er seinen Rechtsschutzauftrag nach Auffassung des BVerfG nicht mit hinreichender Wirksamkeit wahrgenommen mit der Folge, dass rechtswidriges Handeln der EZB nicht sanktioniert wurde. Das BVerfG fordert also nicht „weniger“, sondern „mehr“ EuGH. Hier müsste man also eher von einem „infra vires“-Akt sprechen.

b) Grundsätzliche Unterschiede im Zugang zum Thema von EuGH und BVerfG

Will man das Urteil des BVerfG bewerten, kann man grundsätzliche und einzelfallbezogene Aspekte im Zugang zum Thema unterscheiden. In grundsätzlicher Hinsicht sind drei Gesichtspunkte hervorzuheben. Der erste betrifft den Begründungsstil. Der EuGH hat immer schon einen deutlich knapperen Begründungsstil gepflegt, als er in Deutschland im Allgemeinen, beim BVerfG im Besonderen üblich ist. Zurückzuführen ist dies vor allem auf französische Traditionen. Dortige Gerichtsurteile werden bis heute sehr knapp begründet, Verhältnismäßigkeitsabwägungen etwa – wenn überhaupt – mit wenigen Sätzen skizziert.

Ein weiteres Problem besteht im demokratietheoretischen Grundverständnis der EZB und seinen Konsequenzen für die gerichtliche Kontrolle. Das BVerfG betont regelmäßig, dass die EZB wegen ihrer

Unabhängigkeit nur begrenzt demokratisch legitimiert sei und deswegen besonders intensiver gerichtlicher Kontrolle bedürfe. Die darin zum Ausdruck kommende demokratische Grundkepsis gegenüber unabhängigen Stellen wird in anderen Mitgliedstaaten und auch beim EuGH so nicht geteilt. Erst recht gilt dies für die daraus gezogenen Konsequenzen. Und in der Tat kann man über die vom BVerfG gezogene Konsequenz deswegen streiten, weil die gerichtliche Kontrolle ja von Richtern ausgeübt wird, die ähnlich wie die Mitglieder der EZB unabhängig und deswegen nur begrenzt demokratisch legitimiert sind. Der vom BVerfG betonte demokratische Gewinn starker richterlicher Kontrolle wird so im Ausland und beim EuGH nicht verstanden.

Schließlich besteht ein grundsätzlicher Unterschied im Verständnis der gerichtlichen Kontrolle zwischen den verschiedenen Gerichten der Union, der sich vor allem bei deren Dichte auswirkt. Das BVerfG verbindet mit effektivem Rechtsschutz den Anspruch auf grundsätzlich umfassende Kontrolle in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Beurteilungs- und Ermessensspielräume stellen in diesem Modell begründungsbedürftige Ausnahmen dar. Eine solche Kontrollkonzeption entspricht aber nicht dem Selbstverständnis fast aller Gerichte in den anderen Mitgliedstaaten und auch nicht des EuGH. Dort steht wesentlich stärker im Vordergrund die Frage, was eine an rechtlichen Maßstäben ausgerichtete Kontrolle leisten kann und wo sie an ihre Grenzen kommt, weil außerrechtliche Gesichtspunkte eine zentrale Rolle einnehmen wie vorliegend etwa ökonomische Fragestellungen. Zur Frage, wie unterschiedliche ökonomische Einschätzungen der EZB einerseits, der Bundesbank andererseits sich zueinander verhalten, wie es das BVerfG wie erwähnt im OMT-Vorlagebeschluss getan hat, würde sich wohl kaum ein anderes Gericht (in) der Union explizit verhalten.

Dementsprechend überzeugt es nicht, wenn das BVerfG kritisiert, dass sich der EuGH vielfach bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit auf die Frage beschränke, ob eine bestimmte Maßnahme offensichtlich ungeeignet, nicht erforderlich oder angemessen ist. Das tun viele andere Gerichte auch und darf von daher nicht per se als Anlass angenommen werden, ein Urteil des EuGH als „ultra vires“-Akt zu qualifizieren. Das Problem liegt vielmehr darin, dass der EuGH vorliegend wichtige Aspekte – zu Unrecht – völlig ausklammert.

c) Einschätzung im Konkreten

Im Konkreten ist die Einschätzung, dass die Kompetenzüberschreitung „offensichtlich und strukturell bedeutsam“ ist, im Kern plausibel. Bei der Bewertung der Offensichtlichkeit ist zunächst an die eingangs gemachten Bemerkungen zur Diktion zu erinnern. Und im Kern kann man der Einschätzung, dass eine gerichtliche Kontrolle, die keine praktisch relevanten Kontrollmaßstäbe kennt, funktionslos wird, im genannten Sinne zu bewerten ist, auch nicht widersprechen.

Zunächst fällt am Urteil des EuGH auf, dass sich die von ihm in kompetenzrechtlichen Streitigkeiten an sich standardmäßig aufgestellte Forderung, dass „nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfaren Umständen beruhen muss, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören“ (aus jüngster Zeit etwa Ur. v. 3.12.2019, Rs. C-482/17, Rn. 31, mit Hinweis auf vorgängige Rechtsprechung, bei der sich weitere Nachweise finden), im vorliegenden Urteil – wie schon im OMT-Urteil vom 19.6.2015 so nicht findet. Betont wird nur die Notwendigkeit einer gerichtlichen Kontrolle (PPSP-Urteil Rn. 41; OMT-Urteil Rn. 41). Dies korrespondiert mit der Aussage des BVerfG, dass der Zugriff des EuGH im konkreten Verfahren keine Kontrolle ermögliche, ob die getroffenen Maßnahmen auch tatsächlich zur Geldpolitik gehören (Rn. 134 ff.). Beim vom EuGH gewählten Prüfprogramm sind auch Ankaufprogramm auch dann als rechtmäßig zu bewerten, wenn die währungspolitische Zielsetzung nur vorgeschoben ist (Rn. 137).

Konkret ergeben sich die Bewertungsunterschiede zwischen EuGH und BVerfG vor allem daher, dass das BVerfG von einer grundsätzlichen Trennung von (europäischer) Währungs- und (nationaler) Wirtschaftspolitik ausgeht, die der EuGH nicht in gleicher Schärfe sieht (siehe oben; Rn. 60 des EuGH-Urteils). Symptomatisch mag in diesem Kontext ein Fehler in der deutschen, formal verbindlichen Fassung des EuGH-Urteils sein: in Rn. 51 wird auf die Wirtschaftspolitik „der Union“ abgestellt, während die Verträge (Art. 127 Abs. 1, 282 Abs. 2 AEUV) von der Wirtschaftspolitik „in der Union“ sprechen. In

der französischen Textfassung des Urteils – und diese dürfte diejenige sein, die in den Beratungen der Richter entstanden ist und die dann die Grundlage für die deutsche Fassung bildete – wird allerdings korrekt von den „politiques économiques dans l’Union“ gesprochen. Zudem greift das BVerfG diesen Punkt in seinem Urteil nicht explizit auf.

Mit Blick auf die sehr ausführlich vom BVerfG problematisierten faktischen Nebenwirkungen des Programms (Rn. 119 ff.) verweist der EuGH zunächst sehr knapp und pauschal auf frühere Urteile, ohne insoweit anders als sonst konkrete Randnummern in den von ihm zitierten Urteilen anzugeben:

(63) Zum einen hat der Gerichtshof sowohl im Urteil vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), als auch im Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400), Auswirkungen, die bereits bei Erlass der Maßnahmen, die Gegenstand dieser Rechtssachen waren, als Folgen dieser Maßnahmen vorhersehbar waren und somit zu diesem Zeitpunkt bewusst in Kauf genommen worden sein mussten, als mittelbare Auswirkungen der betreffenden Maßnahmen angesehen, die keine Konsequenzen für deren Einstufung hatten.

(64) Zum anderen beinhaltet die Geldpolitik fortlaufend, dass auf die Zinssätze und die Refinanzierungsbedingungen der Banken eingewirkt wird, was zwangsläufig Konsequenzen für die Finanzierungsbedingungen des Haushaltsdefizits der Mitgliedstaaten hat (Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 110).

Im Kontext der Verhältnismäßigkeit, wo das Problem eigentlich hätte ausführlich behandelt werden müssen, findet sich in Rn. 81 weitgehend inhaltsleerer Hinweis. So praktiziert führt die vom EuGH vorgenommene Prüfung der Verhältnismäßigkeit in der Tat dazu, dass wichtigen Fragestellungen nicht einmal im Ansatz nachgegangen wird und damit eine Kontrolle der Kompetenz in der Tat kaum möglich ist. Das BVerfG verweist insoweit vor allem auf die niedrigen Zinsen. Der EuGH führt insoweit schlicht an, dass sich die entsprechenden Folgen systematisch mit dem ausdrücklich in den Verträgen vorgesehenen Instruments des Ankaufs von Anleihen auf dem Sekundärmarkt (Art. 18 ESZB-Satzung) verbinden (Rn. 67). Das wurde auch vom BVerfG nicht bestritten, beantwortet aber noch nicht die Frage nach der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere wird damit in der Tat noch kein Argument geliefert, dieses Problem aus der Prüfung der Verhältnismäßigkeit auszuklammern. Es geht eben nicht nur um die Frage, ob das vorgesehene Instrument eventuell gar nicht genutzt werden kann. Die Bedeutung der Prüfung der Verhältnismäßigkeit liegt ja darin, zu fragen, ob ein an sich prinzipiell denkbare Instrument auch im Einzelfall eingesetzt werden darf oder nicht. Die Einschätzung des BVerfG, das mit dem Ansatz des EuGH die Verhältnismäßigkeitsprüfung ad absurdum geführt wird, vermag also zu überzeugen.

Man muss allerdings auch sehen, dass eine Einbeziehung der vom BVerfG vermissten Aspekte im Wesentlichen volkswirtschaftliche Fragen betrifft. Eine gerichtliche Nachkontrolle kann sich vielleicht das BVerfG vorstellen; für fast alle anderen Gerichte in der Union wäre das wie schon angesprochen ein kaum vorstellbarer Ansatz.

4. Rahmenbedingungen

a) Zum Verhältnis BVerfG – EuGH

Auch wenn das mit dem vorliegenden Verfahren unmittelbar nichts zu tun hat, darf wohl nicht völlig außer Acht gelassen werden, dass die währungspolitischen Diskussionen nicht das einzige Konfliktfeld zwischen BVerfG und EuGH bilden. Zu nennen ist auch das kirchliche Arbeitsrecht. Das BVerfG stellt im Übrigen im Urteil vom 5.5.2020 selbst eine Verbindung zu diesem Komplex her, in dem es an einer zentralen Stelle – der Betonung der Bedeutung gerichtlicher Kontrolle zur Sicherung rechtlicher Voraussetzungen von Handeln – nur das ein in diesem Kontext zentrale Urteil des EuGH (in der Rechtssache Egenberger vom 18.3.2018, Rs. C-414/16) zitiert (Rn. 145).

Exakt drei Monate vor dem oben erwähnten Urteil zum PSPP hat der EuGH sein Urteil zum „katholischen Chefarzt“ gesprochen (Urt. v. 11.9.2018, Rs. C-67/17 – IR), einem Fall, der etliche Jahre

vorher auch vom BVerfG entschieden worden war (BVerfGE 137, 273). Es ging darum, ob ein katholisches Krankenhaus einem Chefarzt kündigen darf, nachdem dieser nach einer Scheidung erneut geheiratet hat. In diesem Fall ist der EuGH – im Anschluss an das erwähnte, allerdings deutlich abstrakter formulierte Urteil Egenberger) – zu Bewertungen gekommen, die deutlich abweichen von der Entscheidung des BVerfG. Dieses misst dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht eine zentrale Rolle zu. Konkret verweist es insbesondere auf den religiösen, von der zentralen Bedeutung der Seelsorge geprägten Charakter eines kirchlichen Krankenhauses. Der EuGH stellt umgekehrt den Schutz des Arbeitnehmers vor Diskriminierung in den Vordergrund. Mit Blick auf den konkreten Fall unterstreicht er, dass es auch bei einem Chefarzt eines katholischen Krankenhauses allein auf dessen medizinische Qualifikation ankomme.

In den Urteilen beider Gerichte zu diesem Komplex fällt im Übrigen auf, dass sich die eine Seite praktisch nicht mit der Gedankenwelt des anderen auseinandersetzt. Das BVerfG hat in seinem Urteil das europäische Unionsrecht nicht einmal erwähnt. Der EuGH wiederum erwähnt die Judikatur des BVerfG nur ganz am Rande; der Leser bemerkt kaum, dass hier eine verfassungsrechtliche verankerte, Jahrzehnte alte Rechtsprechungstradition über Bord geworfen ist. Konsequenz: man hat – nach meiner Einschätzung – beim BVerfG den Eindruck, dass die EuGH-Richter ihren Karlsruher Kollegen nicht zuhören.

b) Das Urteil des BVerfG im Vergleich mit anderen „ultra vires“-Urteilen

Nimmt man das sehr alte und zudem 2009 korrigierte Urteil des Conseil d'État aus und vergleicht das Urteil des BVerfG mit den beiden anderen ultra vires-Urteilen aus Dänemark und der Tschechischen Republik, so kommt man um die Feststellung nicht umhin, dass das BVerfG seine Position jedenfalls nicht schlechter begründet hat. Das Urteil des EuGH im tschechischen Fall war ebenfalls sehr schwach begründet, während das EuGH-Urteil im dänischen Fall eine bereits etablierte Rechtsprechung betraf.

5. Gesamtfazit

Insgesamt ist festzuhalten, dass das BVerfG durchaus berechtigte Fundamentalkritik am Urteil des EuGH geübt hat. Dieses hat die gerichtliche Kontrolle der EZB weitgehend entwertet. Diese Kritik ist auch aus der Perspektive der anderen Mitgliedstaaten durchaus plausibel. Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass das Urteil des BVerfG bei allen Bemühungen um einen gemeineuropäischen Anstrich doch erkennbar aus deutscher Perspektive formuliert wurde. Und rein sachlich besteht das Grundproblem darin, dass die Kompetenzen der EZB und deren Grenzen maßgeblich auch durch ökonomische Gesichtspunkte bestimmt werden, bei denen jede gerichtliche Kontrolle schnell an funktionale Grenzen kommt.

III. Perspektiven

1. Vertragsverletzungsverfahren?

Die Europäische Kommission hat angekündigt, die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu prüfen. Nun steht der Kommission bei dieser Entscheidung ein Ermessen zu. Vorliegend geht es allerdings nicht nur um die Frage, ob Unionsrecht in einem Mitgliedstaat tatsächlich in allen Details richtig umgesetzt wird, wie dies in den meisten Fällen solcher Verfahren und wie auch in den beiden anderen jüngeren „ultra vires“-Konstellationen der Fall ist. Vielmehr geht es um die Frage, ob die EZB als europäische Institution ihre Politik so gestalten kann, wie sie dies für richtig erachtet oder nicht. Insofern hat der vorliegende Fall auch aus Unionsperspektive eine strukturelle Dimension. Hinzu kommt, dass auch andere Mitgliedstaaten versucht sein könnten, sich mit Hinweis eben auch auf das Urteil des BVerfG für sie unangenehme Entscheidungen Urteilen des EuGH verweigern. Mit Blick auf Polen ist insbesondere auf den Beschluss vom 8.4.2020 (Rs. C-791/19) zur Justizreform zu berücksichtigen. Von daher spricht viel dafür, dass die Kommission ein solches Verfahren einleitet, wenn sie der Meinung ist, dass dieses in der Sache Erfolg verspricht. Immerhin hat sich Ungarn nach anfänglichem Zögern

offenbar entschlossen, das Urteil v. 14.5.2020 (verb. Rs. C-924 und 925/19 PPU) zu den Asylzentren an der Grenze zu befolgen.

Ein Vertragsverletzungsverfahren hat Erfolg, wenn ein deutsches Organ, und sei es das BVerfG, gegen europäisches Recht verstoßen hat. Es wäre auch nicht das erste Vertragsverletzungsverfahren wegen Missachtung des europäischen Rechts durch ein (zudem hohes) nationales Gericht (siehe EuGH, Urt. v. 4.10.2018, Rs. C-416/17, gegen Frankreich betreffend den Conseil d'État). Nun ist wie dargelegt entgegen den Aussagen des BVerfG nicht zu bestreiten, dass aus der Perspektive des europäischen Rechts dessen Argumentation unzulässig und daher mit dem Unionsrecht unvereinbar ist. Ob man deswegen auch von einem Vertragsverstoß im Sinne eines Vertragsverletzungsverfahrens sprechen kann, ist eine andere Frage. Stellt man nämlich nicht auf die Gründe, sondern nur auf den Tenor der Entscheidung ab, so dürfte darin wohl, soweit es um die Bundesorgane geht, nicht ohne weiteres ein Verstoß zu sehen sein. Das unterscheidet im Übrigen die Lage zu den erwähnten Urteilen des EuGH zu Polen und Ungarn.

Konkret wurde ein Verfassungsverstoß darin gesehen, dass Bundesregierung und Bundestag „es unterlassen haben, geeignete Maßnahmen“ gegen bestimmte Beschlüsse der Europäischen Zentralbank zu ergreifen. In der insoweit aussagekräftigen Passage des Urteils in Rn. 232 heißt es dazu schlicht: „Da sich das PSPP insoweit als Ultra-vires-Akt darstellt, als die EZB seine Verhältnismäßigkeit nicht dargelegt hat, sind Bundesregierung und Bundestag aufgrund ihrer Integrationsverantwortung verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken. Diese Verpflichtung scheitert, wie der Senat bereits entschieden hat, nicht an der Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank (Art. 130, Art. 282 AEUV, Art. 88 Satz 2 GG). Bundesregierung und Bundestag müssen ihre Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen.“

Den ausdrücklichen Hinweis auf die die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank garantierenden Normen kann man wohl so verstehen, dass keine Maßnahmen verlangt werden, die mit diesen Maßgaben unvereinbar sind. Bedeutungsvoll ist in diesem Zusammenhang insbesondere Art. 130 S. 2 AEUV. Danach dürfen die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. Damit ist der Weg sicher schmal, aber er besteht, wie unter 2. noch auszuführen ist.

Allerdings ist auch denkbar, dass am Ende der EuGH bei der Bewertung des Urteils auch die tragenden Gründe des Gerichts mit heranzieht, und dann ist ein Verstoß gegen Unionsrecht nicht zu bestreiten. Kommt das Gericht zu einer entsprechenden Feststellung, sähen sich Bundestag und Bundesregierung widersprüchlichen Verpflichtungen ausgesetzt. Die Europäische Kommission könnte in einem solchen Fall vor dem EuGH ein Verfahren zur Verhängung eines Pauschalbetrages – als vergangenheitsbezogene Sanktion für den Verstoß – sowie eines Zwangsgeldes – als zukunftsbezogenes Druckmittel mit dem Ziel, dass ein Vertragsverstoß abgestellt wird – einleiten. Beides ist in Art. 260 AEUV vorgesehen. Dabei ist die Feststellung des BVerfG zur Verletzung der Integrationsverantwortung in der Vergangenheit wohl als einmaliger Akt anzusehen, der für sich genommen kein Zwangsgeld auslöst. Geht der EuGH dagegen davon aus, dass ein Verstoß anhält, etwa weil im Verhältnis zur EZB unzulässiger Druck aufgebaut wird, oder sollte sich die Bundesbank tatsächlich der Mitwirkung an der Umsetzung an einem gefassten Beschluss verweigern, wäre auch ein Zwangsgeld zu verhängen. Vor allem dann wäre eine schwere Krise kaum vermeidbar, weil kaum eine Lösung in Sicht ist. Das Zwangsgeld wäre nämlich nach Unionsrecht zahlen, bis der Verstoß abgestellt ist. Aus der Perspektive des Verfassungsgerichts wäre ohnehin jede Zahlung unzulässig.

Eine gesonderte Betrachtung verdienen zudem die Aussagen zur Bundesbank. Dieser wird ja für den Fall, dass die von BVerfG geforderte Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht angemessen ausfällt, untersagt, an der Umsetzung von Beschlüssen der EZB mitzuwirken. Insoweit liegt unzweifelhaft ein in einem Vertragsverletzungsverfahren sanktionierbarer Vertragsverstoß vor, soweit die die Bundesbank zu einer Umsetzung von Beschlüssen auch unionsrechtlich verpflichtet ist. Viel spricht sogar dafür, bereits im

vorliegenden Urteil eine – wenn auch konditionierte – Weisung an die Bundesbank sehen, die gegen Art. 130 S. 1 AEUV verstößt. Dazu steht zwar nichts im Tenor, doch die Gründe sind insoweit sehr deutlich. Bei einem solchen Verständnis liegt bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Vertragsverletzung vor, die zudem fortwirkt, also ggf. ein Zwangsgeld rechtfertigt.

2. Handlungsoptionen für die verschiedenen deutschen Organe und Stellen

Fraglich ist, wie die Bundesorgane ihrer Integrationsverantwortung gerecht werden können, ohne die Unabhängigkeit der EZB in Frage zu stellen. Abstrakt fordert die Integrationsverantwortung zunächst eine Beobachtung der EZB. Für den Fall, dass eine Bewertung dazu führt, dass die Verhältnismäßigkeit einer Entscheidung nicht von der EZB wie vom BVerfG gewünscht geprüft wurde, spricht das BVerfG zwei Optionen an: Die Bundesorgane können gegenüber der EZB ihre Rechtsauffassung deutlich machen, und sie können „in sonstiger Weise für vertragsgemäße Zustände sorgen.“

Bei der Frage, was das konkret bedeutet, ist zu unterscheiden zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag. Der Bundesregierung steht ja die Befugnis zu, gegen die EZB eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV zu erheben. Für sich genommen ist das aus Sicht des BVerfG allerdings kaum ein wirklich perspektivträchtiges Mittel. Zugleich aber ergibt sich daraus auch, dass die Regierung im Vorfeld ihre entsprechende, von der EZB abweichende Rechtsauffassung deutlich machen darf. Dem steht auch nicht der Umstand entgegen, dass der EuGH in seinem Urteil vom 11.12.2018 die Rechtmäßigkeit des EZB-Handelns bestätigt hat, denn ein neues Klageverfahren vor dem EuGH wäre trotzdem nicht unzulässig.

Die Option einer solchen Klage vor dem EuGH steht dem Bundestag nicht offen. Bei einer dem Bundestag offen stehenden Klage nach Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls kann dieser nur die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen. Dieses ist aber im Bereich der Währungspolitik nicht anwendbar, weil diese zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union gehört (Art. 3 lit. c AEUV). Demgegenüber steht einer rechtlichen Stellungnahme des Bundestags nichts im Wege. Für ihn gilt ohnehin nur das in Art. 130 S. 1 AEUV verankerte Beeinflussungsverbot.

Eine rechtliche Bewertung setzt allerdings auch eine entsprechende Information über die Politik der EZB voraus. Das ist kein Problem, soweit es darum geht, was diese offiziell verlautbart. Und da man davon ausgehen kann, dass die EZB von ihrer Politik auch in rechtlicher Hinsicht überzeugt ist, müsste an sich, wenn sie will, in der Lage sein, sie auch im Lichte des Urteils des BVerfG zu erklären. Fraglich ist, wie Maßnahmen im Übrigen, etwa eine Verpflichtung der Bundesbank zur Übermittlung bestimmter Informationen an den Bundestag oder die Bundesregierung, zu bewerten sind. Solche Informationen können ja wichtig sein, um den Bundesorganen zu ermöglichen, sich besser eine eigene Rechtsauffassung zur Politik der EZB bilden zu können. In der Literatur wird mit Hinweis auf entsprechende Stellungnahmen der EZB darauf hingewiesen, dass eine Pflicht zur vorherigen Beratung einer nationalen Zentralbank mit politischen Organen vor einer Entscheidung unzulässig wäre (Zilioli, in: v.d.Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 130 AEUV Rn. 14). Daraus kann man im Umkehrschluss ableiten, dass Informationen über gefasste Beschlüsse unproblematisch wären. Sie gehören eher zu einer Rechenschaftspflicht, die man als Kehrseite der Unabhängigkeit ansehen kann (dazu Griller, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 5/2013, Art. 130 Rn. 19). Aber naturgemäß bestehen hier Unsicherheiten.

Zu bedenken sind schließlich auch die Folgewirkungen, die sich aus einer kritischen Stellungnahme eines Bundesorgans für die Bundesbank ergeben. Diese ist zwar zu einer eigenen rechtlichen Bewertung berechtigt und verpflichtet. Nichtsdestoweniger ist nicht zu übersehen, dass die Bundesbank in eine kaum tragfähige Situation gebracht wird.

3. Gesamteinschätzung

Insgesamt wird auch sehr viel davon abhängen, wie die europäischen Organe mit der Situation umgehen. Das gilt insbesondere für die EZB. Diese muss einerseits ohnehin ihre Beschlüsse ohnehin regelmäßig aktualisieren. Zudem muss sie diese auf die neue Lage ausrichten. Das bietet die

Gelegenheit, auch mit Blick auf die Begründung der Entscheidungen ausführlich zu argumentieren und dabei auch das Urteil des BVerfG im Blick zu behalten. Zugleich ist zu beachten, dass die EZB jeden Anschein vermeiden muss, sich an dem Urteil des BVerfG ausrichten zu wollen. Das wird nicht ganz einfach.

Eine optimistische Perspektive – und diese hat vermutlich die Richter des BVerfG geleitet – besteht darin, dass die europäischen Organe nach mancher Aufregung das Urteil letztlich vor allem als Weckruf begreifen – die EZB dahingehend, dass sie die problematischen Aspekte ihrer Politik stärker würdigen und auch für die Öffentlichkeit wahrnehmbar in der Begründung ihrer Politik berücksichtigen muss, und der EuGH dahingehend, dass er zur Akzeptanz der Union beiträgt, wenn er die Einhaltung der Kompetenzgrenzen der Union intensiver als bisher überwacht. Geschieht dies, besteht die Hoffnung, dass sich auch die künftigen Probleme lösen lassen. Zumindest die Notwendigkeit, auf unabsehbare Zeit ein Zwangsgeld zu zahlen, ließe sich dann vielleicht vermeiden.

Allerdings hat der Fall auch das Potential, eine große Krise auszulösen. Unabhängig von den rechtlichen Bewertungen kann man davon ausgehen, dass das Urteil des BVerfG in der politischen Diskussion in etlichen anderen Mitgliedstaaten auf dezidierte Ablehnung stoßen wird. Auch wenn zahlreiche Mitgliedstaaten der tragenden Prämisse des BVerfG, dass bei der Frage der Abgrenzung der Kompetenzen nicht allein ein Unionsorgan entscheiden kann, theoretisch vielleicht zustimmen, dürfte das doch vielfach von der Frage nach der Bedeutung des Urteils im konkreten Fall überlagert werden. Verweigern sich EZB, EuGH und Kommission konsequent allen Überlegungen aus Karlsruhe, wäre ein Ende des Konflikts kaum absehbar.

Das BVerfG hat in seinem Urteil zwar gefordert, dass die aus der Feststellung eines „ultra vires“-Akte ergebenden Konflikte im Geist wechselseitiger Rücksichtnahme zu lösen seien (Rn. 111). Der Wunsch ist nur schwer einzufordern, und wenn, dann wohl nur um einen politischen Preis. Findet sich keine Lösung auf der europäischen Ebene und findet man auch keine Lösung auf nationaler Ebene, entsteht eine sehr schwierige Lage. Dabei spielen die beiden Gesichtspunkte eine Rolle, die bereits bei der Frage benannt wurden, ob die Kommission ggf. ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet. Es geht hier nicht um irgendwelche Einzelfälle in einem Mitgliedstaat, die vielleicht falsch entschieden wurden. Es geht darum, ob die EZB und damit ein europäisches Organ insgesamt die von ihr für richtig gehaltene Politik betreiben kann oder nicht. Zum anderen steht die Union ohnehin angesichts der Tatsache, dass sich auch andere – osteuropäische – Mitgliedstaaten mit der Akzeptanz der Bindungen schwer tun, die sich aus der Mitgliedschaft in der Union ergeben, vor großen Herausforderungen. Diese lassen sich kaum bewältigen, wenn sich auch Deutschland und zudem an so zentraler Stelle Verpflichtungen verweigert.

Dementsprechend tritt die Frage auf, ob man in einer solchen Situation etwas auf nationaler Ebene tun kann. Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzung ist die Frage, welche Kompetenzen der Bundestag der EZB übertragen hat. Im Kontext der Vertragsergänzungskompetenz des Art. 352 AEUV hat das BVerfG in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon den Gedanken aufgebracht, dass einem Mangel an (hinreichend präziser) Unionskompetenz durch eine spezielle gesetzliche Maßnahme auf nationaler Ebene abgeholfen werden kann, also eine Zustimmung zur Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe nach Maßgabe von Art. 23 Abs. 1 S. 2 bzw. 3 GG (BVerfGE 123, 267 (395); vgl. auch § 8 IntVG). Möglicherweise wäre das ein Weg, der auch hier beschritten werden kann, also eine gesetzgeberische Entscheidung, Maßnahmen der EZB zu billigen. Hierüber müsste aber noch intensiver nachgedacht werden. Daneben besteht eine im Urteil zum Vertrag von Lissabon angedeutete (BVerfGE 123, 267 (332)) „große Lösung“ darin, die Europäische Union im Verfahren nach Art. 146 GG auf ein neues verfassungsrechtliches Fundament zu stellen.

Letztlich zeigen diese Überlegungen, dass die Europäische Union trotz fehlender Souveränität am Ende doch an einem ziemlich langen Hebel sitzt, weil Deutschland sich den politischen Preis, den das Urteil eventuell zur Folge hat (substantielle Beschädigung der Union oder gar Austritt) eigentlich nicht zahlen kann.