



Aktueller Begriff Europa

Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des PSPP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts

Am 2. Dezember 2021 stellte die Europäische Kommission (KOM) das **Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein**, das sie am 9. Juni 2021 aufgrund des [PSPP-Urteils](#) des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 5. Mai 2020 eingeleitet hatte. Das BVerfG bewertete darin u. a. das im Vorabentscheidungsverfahren ergangene Weiss-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 11. Dezember 2018 ([Rs. C-493/17](#)) zum Ankaufprogramm (public sector purchase program, PSPP) der Europäischen Zentralbank als Handlung ultra vires, das in Deutschland keine Bindungswirkung habe. Dies folge insbesondere aus der fehlenden bzw. nicht ausreichenden Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den EuGH.

Eröffnung des Verfahrens: Nach dem innerstaatlichen Abschluss des PSPP-Verfahrens mit dem [Beschluss des BVerfG vom 29. April 2021](#) über erfolglose Vollstreckungsanträge eröffnete die KOM mit ihrem **Aufforderungsschreiben vom 9. Juni 2021** das Verfahren gegen Deutschland. Nach [Ansicht der KOM](#) habe Deutschland mit dem PSPP-Urteil des BVerfG grundlegende Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere die Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts verletzt. Zudem verletze das PSPP-Urteil die Achtung der Unionsgerichtsbarkeit im Vorabentscheidungsverfahren, da das BVerfG seine Ultra-vires-Feststellung ohne erneute Vorlage an den EuGH getroffen habe. Ferner stelle das PSPP-Urteil einen schwerwiegenden Präzedenzfall sowohl für die künftige Rechtsprechungspraxis des BVerfG selbst als auch für die [Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten](#) dar. Mit ihrer Entscheidung knüpfte die KOM an die [Erklärung der KOM-Präsidentin vom 10. Mai 2020](#) an, in der sie den unbedingten Vorrang des Unionsrechts bekräftigt und Folgeschritte in Aussicht stellte. Zuvor hatte bereits der [EuGH](#) mit Pressemitteilung vom 8. Mai 2020 seine ausschließliche Zuständigkeit für die Anwendungskontrolle des Unionsrechts und die bindende Wirkung seiner Urteile betont.

Rechtlicher Kontext: Einen Schwerpunkt des Vertragsverletzungsverfahrens bildete die Anerkennung des **uneingeschränkten Vorrangs des Unionsrechts** durch Deutschland gegenüber jedweden nationalen Recht. Der EuGH hat in seiner ständigen Rechtsprechung seit den 1960er Jahren die Ansicht entwickelt, dass das Unionsrecht eine eigenständige Rechtsordnung mit unbedingtem Vorrang gegenüber jedem nationalen Recht sei (vgl. grundlegend [EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64](#) sowie zuletzt [EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2021, verb. Rs. C-357/19 u. a.](#)). In einer rechtlich nicht bindenden [Erklärung](#) in der Schlussakte zum Lissaboner Vertrag 2009 verwiesen die EU-Mitgliedstaaten auf diese Rechtsprechung. Für die **deutsche Rechtsordnung** hat das BVerfG seit den 1970er Jahren in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass Unionsrecht nationalem (Verfassungs-)Recht zwar grundsätzlich vorgehe. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts bestehe jedoch nur kraft und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Er sei daher begrenzt durch das parlamentarisch



verantwortete Integrationsprogramm der EU sowie durch die änderungs- und integrationsfesten Kerngehalte deutscher Verfassungsidentität (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 sowie zuletzt BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2021). Dieses Verständnis der europäischen Integration Deutschlands spiegelt sich auch in den Arbeiten der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Einführung des „Europa-Artikels“ 23 GG (vgl. [BT-Drs. 12/6000, S. 19 ff.](#)) und der Zustimmung zum Vertrag von Lissabon wider.

Aus diesem Spannungsverhältnis folgt letztlich die Frage der **Letztentscheidungskompetenz** bei der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts. Bislang wurde das Problem durch gerichtlichen Dialog zwischen nationalen (Verfassungs-)Gerichten einerseits und dem EuGH andererseits im „Schwebezustand“ gehalten. Dieser wurde bis zum PSPP-Urteil nur durch die Ultra-vires-Entscheidungen der Verfassungsgerichte Dänemarks (Urteil vom 6. Dezember 2016 ([Ajos](#)) im Anschluss an EuGH, Urteil vom 19. April 2016, [Rs. C-441/14](#)) und der Tschechischen Republik (Urteil vom 15. Februar 2012 ([Slowakische Pensionen](#)) im Anschluss an EuGH, Urteil vom 22. Juni 2011, [Rs. C-399/09](#))) durchbrochen.

Ein weiterer Schwerpunkt des Verfahrens lag in dem Vorwurf, dass das BVerfG die Ultra-vires-Feststellung **ohne erneute Vorlage** an den EuGH getroffen habe. Damit konnte dieser Fragen bei der Anwendung des Weiss-Urteils nicht beantworten und damit seine Zuständigkeit im Rahmen des gemeinsamen europäischen Gerichtssystems nicht ausüben. Insofern hat der EuGH wiederholt festgestellt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2021, [Rs. C-561/19](#)), dass ihm allein zur Sicherung der besonderen Merkmale und der Autonomie der Unionsrechtsordnung die Auslegung und Gültigkeitsbewertung von Unionsrecht obliege.

Abschluss des Verfahrens: Nachdem der Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. Juni 2021 parlamentarische Reaktionsmöglichkeiten auf die Verfahrenseinleitung beraten hatte, nahm die Bundesregierung am 3. August 2021 zu den Vorwürfen der KOM Stellung und legte dar, dass sowohl die unions- als auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingehalten würden (vgl. dazu [BT-Drs. 19/32004](#)).

Ihre **Entscheidung vom 2. Dezember 2021** zur Verfahrenseinstellung stützte die KOM auf drei Erwägungen: Erstens habe Deutschland förmlich erklärt, dass es die Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sowie die in Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Werte, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, bekräftigt und anerkennt. Zweitens erkenne Deutschland ausdrücklich die Autorität des EuGH an, dessen Entscheidungen rechtskräftig und bindend seien. Deutschland habe seine Ansicht dargelegt, dass die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane nicht von der Prüfung von Verfassungsbeschwerden vor deutschen Gerichten abhängig gemacht, sondern nur vom EuGH überprüft werden könne. Schließlich verpflichtete sich die Bundesregierung unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ihre in den Verträgen verankerte Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um in Zukunft eine Wiederholung einer Ultra-vires-Feststellung aktiv zu vermeiden.

In ihrer Entscheidung stellte die KOM somit zunächst die Einhaltung der vertraglichen Pflichten durch Deutschland als EU-Mitgliedstaat fest. Zudem entspricht die Feststellung zur Prüfungsbefugnis des EuGH insofern der ständigen BVerfG-Rechtsprechung, als Maßnahmen von EU-Organen keine Akte deutscher öffentlicher Gewalt (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG) sind und daher auch nicht unmittelbarer Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein können ([BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016, 2 BvR 2728/13, Rn. 97](#)). Die von der KOM bekräftigte Handlungspflicht der Bundesregierung steht im Kontext der Unabhängigkeit des BVerfG und dessen ständiger Rechtsprechung zu den europaverfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalten, deren zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Anforderungen alle deutschen Verfassungsorgane binden und weder relativiert noch unterlaufen werden dürfen ([BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2021, 2 BvR 2216/20, Rn. 73](#)).