Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Joachim Wieland

I. Die Krise

Die Europäische Union befindet sich in einer schwierigen Lage. Die europäische Integration ist über Jahrzehnte hinweg als Erfolgsgeschichte wahrgenommen worden. Nach den Erfahrungen zweier Weltkriege, die ganz wesentlich in Europa geführt wurden, erschien die Integration Europas als Garantie für Frieden und Wohlstand auf dem Kontinent. Auch in den Jahren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gab es allerdings durchaus krisenhafte Situationen, wie die von Frankreich verfolgte Politik des leeren Stuhls und den Streit über den Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EWG. Diese Krisen wurden jedoch stets erfolgreich überwunden. Eine wichtige Rolle bei der Einigung Europas spielte der Europäische Gerichtshof, der sich als Motor der Integration verstand.

Vor allem in Deutschland stieß der Gedanke eines geeinten Europas auf große Zustimmung. Das Grundgesetz hat sich von Anfang an in seiner Präambel zur europäischen Einheit bekannt. Das Deutsche Volk bekräftigt nachdrücklich, „von dem Willen beseelt" zu sein, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen". Ergänzt wird das Bekenntnis in der Präambel durch die Feststellung in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, dass die Bundesrepublik Deutschland „zur Verwirklichung eines vereinten Europas" bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt. Für Deutschland führte nach dem Zweiten Weltkrieg und dem nationalsozialistischen Unrechtsregime der Weg zurück in die Gemeinschaft der Völker nur über Europa. Das Bekenntnis zu einem vereinten Europa prägt nicht nur das Grundgesetz, sondern hat auch über Jahrzehnte hinweg die deutsche Politik geleitet. Die Phase des selbstverständlichen Eintretens für die Integration Europas ist allerdings 1990 mit der Wiedervereinigung Deutschlands und der politischen Neuordnung Osteuropas zu Ende gegangen.

Dazu haben verschiedene Entwicklungen beigetragen. Deutschland konnte nach dem Gelingen der Wiedervereinigung leichter für sich allein stehen und war weniger auf Europa angewiesen. Zugleich wurden die Abschaffung der D-Mark und die Einführung des Euro weithin als Preis für die Zustimmung der Staatengemeinschaft zur Wiedervereinigung Deutschlands angesehen. Der Euro wurde in Deutschland bestenfalls mit gemischten Gefühlen akzeptiert. Nach den Inflationserfahrungen des 20. Jahrhunderts ist das Bedürfnis nach einer starken Währung in Deutschland besonders ausgeprägt. Das erklärt die große Wertschätzung der Stabilität der D-Mark. Ein entsprechendes Vertrauen hätte sich der Euro erst erwerben müssen. Die Verschuldungspolitik vieler europäischer Staaten und die Bankenkrise haben das Vertrauen der Deutschen in die Europäische Union nicht gestärkt. Dieses Vertrauen muss erst wieder gestärkt werden.

Das ist aus verschiedenen Gründen nicht einfach: Der Erfolg der Europäischen Union ist zugleich ihr Schicksal gewesen. Die hohe Attraktivität der Union für fast alle Staaten Europas hat zu einer stetigen Erweiterung geführt. Allein die hohe Zahl der Mitgliedstaaten erschwert die Willensbildung und das Erarbeiten einer gemeinsamen Position in allen Politikbereichen erheblich. Zudem haben durch die Erweiterungen der Union die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten deutlich zugenommen. Das betrifft vor allem die wirtschaftliche Situation, aber auch die politische Kultur. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten wurden zwar durchaus von dem Erfolg der Europäischen Union angezogen, als sie sich von der Vorherrschaft der Sowjetunion befreit hatten. Zugleich spielt für sie die nationale Identität nach Jahrzehnten der Abhängigkeit eine stärkere Rolle als in vielen westeuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Auch in Westeuropa wurden aber durchaus unterschiedliche Ziele für Europa verfolgt. Während die Gründungsstaaten sich auf eine immer stärkere Integration verständigt hatten, hat etwa Großbritannien vor dem Hintergrund seiner geschichtlichen Erfahrungen stets stärker auf eine erweiterte Zollunion hingewirkt.

Die Einführung des Euro brachte dann noch das Problem mit sich, dass eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion kaum überlebensfähig ist. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten haben in kurzer Zeit zu Spannungen innerhalb der Währungsunion geführt. Problematisch war insbesondere der hohe Stand der Staatsverschuldung in mehreren Mitgliedstaaten. Durch die Bankenkrise verschärften sich die Spannungen. Nunmehr rückte auch die Europäische Zentralbank (EZB) in den Blickpunkt. Es ist nicht ohne politische Ironie, dass Deutschland sich nach den Erfahrungen mit der Deutschen Bundesbank bei der Gründung der Währungsunion nachdrücklich für eine größtmögliche Unabhängigkeit der EZB eingesetzt hat, diese große Unabhängigkeit

seit der Finanz- und Schuldenkrise aber als erhebliche Belastung und Bedrohung der Währungsstabilität empfindet.

Genau diese Unabhängigkeit bildet den Hintergrund für ein Kräftemessen zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof. Die Abgrenzung der Kompetenzen beider Gerichte und die Ausgestaltung ihrer Kooperation sind von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Europäische Union, die ganz wesentlich durch ihre Ausgestaltung als Rechtsgemeinschaft geprägt ist.

Der Vertrag über die Europäische Union „stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar" (Art. 1 Abs. 2 EUV). Die Union bekennt sich den grundlegenden Werten „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte" (Art. 2 EUV). Sie räumt dem Recht damit einen herausragenden Rang in ihrer Wertordnung ein. Aufgabe des Gerichtshofs der Europäischen Union ist die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV). Die Wahrung des Rechts muss einheitlich erfolgen, andernfalls geht der Anspruch der Union, eine Rechtsgemeinschaft zu sein, ins Leere. Deshalb beharrt der Europäische Gerichtshof auf der allein ihm zukommenden Befugnis, letztverbindlich über die Auslegung des Unionsrechts zu entscheiden. Dazu steht das Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts zumindest in einem Spannungsverhältnis, weil das Bundesverfassungsgericht beansprucht, letztverbindlich zu entscheiden, welche Befugnisse die Bundesrepublik Deutschland der Europäischen Union übertragen hat.

II. Outright Monetary Transactions

Es ist vielleicht kein Zufall, dass die Abgrenzung der Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts gerade mit Bezug auf die Befugnisse der ebenfalls unabhängigen Europäischen Zentralbank eine große Rolle gespielt hat. Der Anlass für die einschlägigen Entscheidungen beider Gerichte schien eher unbedeutend. Im Anschluss an eine Sitzung ihres Rates am 5. und 6. September 2012 hatte die EZB

eine Pressemitteilung veröffentlicht.[1] In dieser Pressemitteilung wurde ein Beschluss bekannt gemacht, mit dem ein Programm für den Ankauf von Staatsanleihen von Mitgliedstaaten der Eurozone gebilligt wurde (Outright Monetary Transactions, OTM). Die wesentlichen Merkmale des Programms wurden in der Pressemitteilung erläutert. Rechtsakte zur Durchführung des Programms wurden allerdings bis heute nicht erlassen. Die Umsetzung des Programms ist laut Pressemitteilung davon abhängig, dass der betroffene Mitgliedstaat an einem Finanzhilfeprogramm der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) teilnimmt.[2] Die Geschäfte zur Programmdurchführung sich auf das kürzere Ende der Zinsstrukturkurve konzentrieren, quantitative Beschränkungen soll es im Vorhinein nicht geben.[3] Die EZB beabsichtigt zudem, die gleiche Behandlung wie private Gläubiger zu akzeptieren.[4] Zudem soll die geschaffene Liquidität vollständig sterilisiert werden.[5]

Mit diesem Programm sollte und soll der Staatsschuldenkrise verschiedener Staaten der Eurozone entgegengewirkt werden. Die Pressemitteilung war eine Reaktion darauf, dass Investoren Zweifel an der Überlebensfähigkeit des Euro entwickelt hatten, weil im Sommer 2012 mehrere Mitgliedstaaten der Eurozone infolge des anscheinend unaufhaltsamen Anstiegs der Risikoprämien für ihre Staatsanleihen auf das Szenario einer Zahlungsunfähigkeit zuzusteuern schienen.[6] Das OMT-Programm wurde in der Öffentlichkeit als Konkretisierung des kurz zuvor vom Präsidenten der EZB *Mario Draghi* gegebenen Versprechens verstanden, im Rahmen des Mandats der Bank zu tun, „was immer erforderlich ist",[7] um das Vertrauen in die gemeinsame Währung wiederherzustellen.[8]

---

1 PM der EZB vom 6.9.2012, Quelle: http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (zuletzt aufgerufen 20.12.2016).
2 A.a.O.
3 A.a.O.
4 A.a.O.
5 A.a.O.
6 Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2012, S. 20, Quelle: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Finanzstabilitaetsberichte/2012_finanzstabilitaetsbericht.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen 20.12.2016).
7 Frei übersetzt aus dem Englischen.
8 Wörtlich hieß es in der Rede von *Mario Draghi* anlässlich der „Global Investment Conference" am 26.7.2012 in London: „Within our mandate, the ECB is ready to

III. Der Vorlagebeschluss

Im Zusammenhang mit dem Beschluss der EZB gingen beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe mehrere Verfassungsbeschwerden und ein Antrag in einem Organstreitverfahren ein.[9] Das Gericht deutete die Beschwerden und den Antrag so, dass sie sich bei verständiger Würdigung zum einen gegen die Mitwirkung der Deutschen Bundesbank an der Umsetzung des OMT-Beschlusses des Rates der Europäischen Zentralbank und zum anderen dagegen wendeten, dass die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag in Ansehung dieses Beschlusses untätig geblieben seien.[10] Das Bundesverfassungsgericht erließ am 14. Januar 2014 zum ersten Mal in seiner Geschichte einen Vorlagebeschluss an den Europäischen Gerichtshof.[11] Darin erläuterte es seinen Anspruch zu kontrollieren, ob Handlungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Union auf ersichtlichen Kompetenzüberschreitungen beruhten oder die Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG beträfen.[12] Das Bundesverfassungsgericht stellte ausdrücklich fest, dass ein Ultra-vires-Akt vorliege, wenn der OMT-Beschluss gegen das währungspolitische Mandat der europäischen Zentralbank oder gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung verstoße.[13] Das Gericht räumte allerdings ein, dass ein besonders qualifizierter Verstoß erforderlich sei, damit von einem Ultra-vires-Akt gesprochen werden könne.[14] Das setzt nach der Rechtsprechung voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt.[15] Diese Voraussetzung war nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts erfüllt, wenn man davon ausging, dass der OMT-Beschluss als eigenständige wirtschaftspolitische Maßnahme zu qualifizieren sei.

do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.", vgl. Quelle: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html (zuletzt aufgerufen 20.12.2016).

9 BVerfGE 134, 357ff.

10 BVerfGE 134, 357 (364f.).

11 BVerfGE 134, 366ff.

12 BVerfGE 134, 366 (382, Rn. 22).

13 BVerfGE 134, 366 (392, Rn. 36).

14 BVerfGE 134, 366 (392, Rn. 37).

15 BVerfGE 134, 366 (392, Rn. 37) mit Verweis auf BVerfGE 126, 286 (304 f., m. w. N.).

Diese Qualifikation des Beschlusses der EZB als offensichtlich kompetenzwidrig und als strukturell bedeutsame Verschiebung im Kompetenzgefüge zulasten der Mitgliedstaaten stellte das Bundesverfassungsgericht allerdings unter den Vorbehalt der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union.[16] Weiter stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Voraussetzungen für einen Ultra-vires-Akt ebenfalls erfüllt seien, wenn der OMT-Beschluss gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung in Art. 123 Abs. 1 AEUV verstoßen sollte.[17]

Das Bundesverfassungsgericht vertrat in seinem Vorlagebeschluss weiter die Auffassung, dass ein Ultra-vires-Akt der EZB Unterlassungs- und Handlungspflichten deutscher Staatsorgane auslöse, die vor dem Bundesverfassungsgericht einklagbar seien.[18] Zur Begründung verwies das Gericht auf die Integrationsverantwortung der deutschen Staatsorgane.[19] Sie begründe für Bundestag und Bundesregierung die Pflicht, über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe der Europäischen Union aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken.[20] Zugleich stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass ein Verstoß deutscher Verfassungsorgane gegen diese Pflichten mit der Verfassungsbeschwerde rügefähige Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG der Bürgerinnen und Bürger verletze.[21]

Das Bundesverfassungsgericht ließ es mit diesen Ausführungen aber nicht sein Bewenden haben, obwohl bereits sie mit dem Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofs über seine ausschließliche Gerichtsbarkeit nur schwer zu vereinbaren waren. Vielmehr legte es darüber hinaus ausführlich dar, dass vorbehaltlich der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union der OMT-Beschluss nach seiner Einschätzung mit dem Primärrecht unvereinbar sei.[22] Das Gericht hielt eine andere Beurteilung nur dann für geboten, wenn der OMT-Beschluss primärrechtskonform ausgelegt werde.[23] Das setze voraus, dass der Beschluss die Kondi-

16 BVerfGE 134, 366 (398, Rn. 55).

17 BVerfGE 134, 366 (398, Rn. 55).

18 BVerfGE 134, 366 (394, Rn. 44).

19 BVerfGE 134, 366 (395, Rn. 47) mit Verweis auf BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.); 126, 286 (307); 129, 124 (181); 132, 195 (238f., Rn. 105).

20 BVerfGE 134, 366 (395, Rn. 49).

21 BVerfGE 134, 366 (396, Rn. 51).

22 BVerfGE 134, 366 (398, Rn. 55).

23 BVerfGE 134, 366 (416f., Rn. 99f.).

tionalität der Hilfsprogramme nicht unterlaufe und tatsächlich die Wirtschaftspolitik der Union nur unterstütze.[24] Außerdem müsse die Inkaufnahme eines Schuldenschnitts ausgeschlossen werden, Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten dürften nicht in unbegrenzter Höhe angekauft und Eingriffe in die Preisbildung am Markt müssten so weit wie möglich vermieden werden.[25]

Aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs musste sich dieser Vorlagebeschluss als eine Herausforderung darstellen. Zwar erkannte das Bundesverfassungsgericht allein dadurch, dass es nach vielen Jahrzehnten zum ersten Mal einen Vorlagebeschluss erließ, die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung des Unionsrechts grundsätzlich an. Zugleich nahm es jedoch für sich in Anspruch, selbst wichtige Vorschriften des Unionsrechts auslegen und feststellen zu können, ob es sich in der jeweiligen Auslegung um Ultra-vires-Akte handelte, denen deutsche Verfassungsorgane die Gefolgschaft versagen mussten. Über den Weg über die Ultra-vires-Lehre beanspruchte das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis selbst eine Kompetenz zur Auslegung des Unionsrechts. Der mehrfach betonte Vorbehalt der Auslegung des Unionsrechts durch den Europäischen Gerichtshof vermochte diesen Affront nur etwas abzumildern, nicht aber zu beseitigen. Für das zukünftige Verhältnis zwischen beiden Gerichten kam es deshalb entscheidend darauf an, wie der Europäische Gerichtshof mit dem Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts umgehen würde.

IV. Das Urteil des EuGH

Der Europäische Gerichtshof reagierte mit seinem Urteil vom 16. Juni 2015 selbstbewusst und zugleich diplomatisch auf die Vorlage aus Karlsruhe.[26] Grundsätzlich stellte er fest, dass das Programm für den Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten nicht die währungspolitischen Befugnisse der Europäischen Zentralbank überschreite und nicht gegen das Verbot der monetären Finanzierung von Mitgliedstaaten verstoße.[27] Das Programm gehöre in Anbetracht seiner Ziele und der zu ihrer Erreichung vorgesehenen Mittel zum Bereich der Währungspolitik und falle

24 BVerfGE 134, 366 (417, Rn. 100).
25 A.a.O.
26 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14.
27 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 127.

deshalb in die Kompetenz der Zentralbank.[28] Zugleich betont der Gerichtshof aber, dass die Europäische Zentralbank nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung kein Programm durchführen könne, das über den Bereich hinausgeht, der der Währungspolitik durch das Primärrecht zugewiesen ist.[29] Er hebt hervor, dass insoweit ihm die Kontrolle obliege.[30] Nach seiner Auffassung vermag das OMT-Programm zur Gewährleistung der Preisstabilität beizutragen.[31] Auch verstoße das Programm nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.[32] Weiter stellt der Gerichtshof fest, dass das Verbot der monetären Finanzierung von Mitgliedstaaten durch das Programm nicht verletzt werde.[33]

Grundlage der Entscheidung des EuGH ist die Qualifizierung des OMT-Programms als Instrument der erlaubten Geld- und Währungspolitik, das nur indirekt wirtschafspolitische Auswirkungen hat.[34] Das Programm solle die Einheitlichkeit der Geldpolitik und durch deren Transmission zugleich die Preisstabilität gewährleisten.[35] Dahinter trete die mögliche Folge des Programms zurück, zugleich zur Stabilität des Euro-Währungsgebiets beizutragen.[36] Der Ankauf von Staatsanleihen auf den Finanzmärkten zählt laut dem Gerichtshof zu den bewährten, unionsrechtlich zulässigen geldpolitischen Instrumenten der EZB.[37] Mittelbare Auswirkungen auf die Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele können sich zwar aus den Stabilitätsvorgaben ergeben, die mit dem Programm verbunden sind.[38] Das System der Europäischen Zentralbanken solle aber nach den Unionsverträgen gerade auch die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union unterstützen.[39]

Wie zuvor schon der Generalanwalt[40] sieht auch der EuGH, dass den geldpolitischen Befugnissen der EZB Grenzen gezogen werden müssen,

28 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 56.
29 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 41.
30 A.a.O.
31 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 50.
32 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 66ff.
33 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 100.
34 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 52, 110.
35 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 77.
36 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 51.
37 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 56.
38 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 58.
39 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 59.
40 GA, Rs. C-62/14 (*Pedro Cruz Villalón*), Schlussanträge v. 14.1.2015.

damit sie nicht doch zur Wirtschaftspolitik mutieren. Dazu dient ganz wesentlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.[41] Der EuGH räumt bei dessen Anwendung der EZB einen weiten Beurteilungsspielraum ein:[42] Sie konnte nach seinem Urteil im September 2012 unter den damaligen wirtschaftlichen Bedingungen zu der Beurteilung gelangen, dass ihr Programm zur Gewährleistung der Preisstabilität geeignet sei.[43] Das OMT-Programm ging nach Auffassung des EuGH auch „nicht offensichtlich" über das hinaus, was zur Verfolgung dieses Ziels erforderlich war.[44] Schließlich hat die EZB nach Auffassung des EuGH die beteiligten Interessen in einer Weise gegeneinander abgewogen, die vermieden habe, dass die Programmdurchführung zu offensichtlich unverhältnismäßigen Nachteilen führen würde.[45] Diese Reduzierung der gerichtlichen Kontrolle auf einen Evidenzmaßstab lässt der EZB viel Spielraum für eigenständige Einschätzungen.[46] Sie wird nur in extremen Ausnahmefällen eine gerichtliche Beanstandung des Handelns der EZB rechtfertigen.

Den Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen das OMT-Programm trägt der EuGH durch die nachdrückliche Betonung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung Rechnung.[47] Der Erwerb von Staatsanleihen auf den Finanzmärkten darf das Verbot der Staatsfinanzierung nicht umgehen.[48] Deshalb darf dieser Erwerb nicht die gleiche Wirkung haben wie der direkte Ankauf der Anleihe eines Mitgliedstaates.[49] Das setzt voraus, dass die Marktteilnehmer nicht schon im Voraus die Gewissheit haben, dass die EZB ihnen die Anleihen abkaufen wird. Dem trägt das Programm dadurch Rechnung, dass es keinen Automatismus des Ankaufs gibt und dass Mindestfristen zwischen der Ausgabe einer Anleihe und deren Ankauf auf den Finanzmärkten durch die EZB eingehalten werden.[50] Das hatte die EZB in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH ausdrücklich zugesichert.[51] Auf dieser Grundlage sieht es der EuGH als ausgeschlossen an, dass das Programm den Mitgliedstaaten den Anreiz zur Verfolgung einer gesunden Haushaltspolitik nehmen könnte.[52] Mit seinem Urteil gibt der EuGH der EZB die für ihre Geldpolitik erforderliche Rechtssicherheit, zeigt ihr aber zugleich auch die Grenzen ihrer Befugnisse auf. Auf dieser Grundlage kann der Gerichtshof dann dem Bundesverfassungsgericht inhaltlich entgegenkommen und einen Teil seiner Bedenken aufnehmen.

41 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 66ff.
42 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 68.
43 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 76ff.
44 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 81ff.
45 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 91.
46 Vgl. EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 68ff.
47 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 97.
48 A.a.O.
49 A.a.O.
50 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 106.

V. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Nach dieser Vorabentscheidung lag der Ball wieder im Feld des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht musste nunmehr entscheiden, ob es sich mit dem Entgegenkommen des Europäischen Gerichtshofs bei der Auslegung des Unionsrechts zufrieden geben oder auf seiner Annahme eines Handelns ultra vires beharren wollte. Das Bundesverfassungsgericht nahm die ausgestreckte Hand des Europäischen Gerichtshofs mit seinem Urteil vom 21. Juni 2016 an.[53] Es hob noch einmal ausdrücklich hervor, dass das Grundgesetz die Einräumung eines Anwendungsvorrangs zugunsten des Unionsrechts gebilligt habe, als es die Bundesrepublik mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigte, Hoheitsrechte auf die Europäische Union zu übertragen.[54] Das Bundesverfassungsgericht sieht die Grenze der Öffnung deutscher Staatlichkeit in der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität des Grundgesetzes und in dem Integrationsprogramm, so wie es im Zustimmungsgesetz niedergelegt ist und damit dem Unionsrecht für Deutschland erst die notwendige demokratische Legitimation verleiht.[55] Das Gericht hebt wie schon mehrfach zuvor in seiner Rechtsprechung das Demokratieprinzip hervor, das eine hinreichende demokratische Legitimation für die Ausübung öffentlicher Gewalt auch durch Organe, Stellen und sonstige Einrichtungen der Europäischen Union verlange.[56] Es

51 Vgl. GA, Rs. C-62/14 (*Pedro Cruz Villalón*), Schlussanträge v. 14.1.2015, Rn. 191.
52 EuGH 16.6.2015 – C- 62/14, Rn. 111.
53 BVerfG, Urteil vom 21.6.2016- 2 BvR 2728/13.
54 A.a.O., Rn. 118.
55 A.a.O., Rn. 120.
56 A.a.O., Rn. 121.

hält an seiner Auffassung fest, dass es seine Aufgabe sei, im Rahmen der Identitätskontrolle auch zu prüfen, ob die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze durch eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union berührt würden.[57] Aus der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane leitet das Bundesverfassungsgericht Schutzpflichten zugunsten der Bürgerinnen und Bürger ab.[58] Diese haben nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts einen „Anspruch auf Demokratie",[59] der nicht weiter eingeschränkt werden darf, als das durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt ist.[60] Allerdings liege eine Verletzung von Schutzpflichten grundsätzlich erst dann vor, „wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen werden, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben […]."[61] „Wie grundrechtliche Schutzpflichten kann sich auch die Integrationsverantwortung unter bestimmten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten".[62]

Nach dieser Selbstvergewisserung bezüglich seiner Befugnis zu einer Ultra-vires-Kontrolle folgt das Bundesverfassungsgericht dann dem Weg, den zuvor bereits der Europäische Gerichtshof eingeschlagen hatte. Es billigt dem Gerichtshof zu, dass sich seine Auffassung, der Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm sei kompetenzgemäß und verstoße nicht gegen das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung, noch innerhalb des dem Gerichtshof erteilten Mandats in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV bewegt.[63] Sodann kritisiert das Bundesverfassungsgericht die Vorabentscheidung des Gerichtshofs aber auch deutlich. Es sieht seine eigenen Bedenken gegen das OMT-Programm durch das Urteil des Gerichtshofs nicht völlig ausgeräumt.[64] Trotz dieser Bedenken bewege „sich der Grundsatzbeschluss über das Programm in der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung jedoch nicht ‚offensichtlich' außerhalb der der Europäischen Zentralbank zugewiesenen Kompetenzen im Sinne des Ultra-vires-Kontrollvorbehalts".[65]

57 A.a.O., Rn. 138.
58 A.a.O., Rn. 166.
59 A.a.O., Rn. 185.
60 A.a.O., Rn. 166.
61 A.a.O., Rn. 169 mit Verweis auf BVerfGE 77, 170 (241f.); 85, 191 (212); 88, 203 (254f.); 92, 26 (46); 125, 39 (78f.).
62 A.a.O., Rn. 172.
63 A.a.O., Rn. 176.
64 A.a.O., Rn. 181ff.

Entscheidend ist für das Bundesverfassungsgericht somit, dass sich das OMT-Programm nur dann nicht als Akt ultra vires darstellt, wenn der vom Gerichtshof bestimmte Rahmen eingehalten wird.[66] Die Deutsche Bundesbank darf sich deshalb nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts an der Durchführung des Programms nur beteiligen, wenn sechs Voraussetzungen erfüllt sind:

- Ankäufe dürfen nicht angekündigt werden;
- das Volumen der Ankäufe muss im Voraus begrenzt sein;
- zwischen der Emission eines Schuldtitels und seinem Ankauf durch die EZB muss eine im Voraus festgelegte Mindestfrist liegen, die verhindert, dass die Emissionsbedingungen verfälscht werden;
- es dürfen nur Schuldtitel von Mitgliedstaaten erworben werden, die einen ihre Finanzierung ermöglichenden Zugang zum Anleihemarkt haben;
- erworbene Schuldtitel dürfen nur ausnahmsweise bis zur Endfälligkeit gehalten werden;
- Ankäufe müssen begrenzt oder eingestellt werden und erworbene Schuldtitel müssen wieder dem Markt zugeführt werden, wenn eine Fortsetzung der Intervention nicht erforderlich ist.[67]

VI. Die Union als Rechtsgemeinschaft

Der oben skizzierte Dialog zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof zeigt, dass das Kooperationsverhältnis zwischen beiden Gerichten und damit die Charakterisierung der Union als Rechtsgemeinschaft auf beiden Seiten viel guten Willen und die Bereitschaft voraussetzt, sich in den anderen hineinzudenken und ein Stück weit auf ihn zuzugehen. Aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs ist es zwingend erforderlich, dass das Unionsrecht in der gesamten Union einheitlich gilt und dass der Gerichtshof über die einheitliche Rechtsanwendung wacht. Umgekehrt sieht das Bundesverfassungsgericht sich als letzt-

65 A.a.O., Rn. 190.
66 A.a.O., Rn. 205.
67 A.a.O., Rn. 206.

verantwortlich dafür, dass die Union nicht mehr Befugnisse in Anspruch nimmt, als ihr die Bundesrepublik Deutschland übertragen hat. Auch darf die sogenannte „Ewigkeitsklausel" des Art. 79 Abs. 3 GG durch Unionsrecht nicht verletzt werden. Die Ansprüche beider Gerichte auf die Reichweite ihrer gerichtlichen Kontrolle lassen sich theoretisch nur schwer vereinbaren. Entweder gilt das Unionsrecht einheitlich, dann kann ein nationales Verfassungsrecht nicht einzelne Normen des Unionsrechts für verfassungswidrig und deshalb in einem Mitgliedstaat unanwendbar erklären. Oder die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten behalten das letzte Wort dazu, welche Befugnisse die einzelnen Staaten der Union übertragen haben und welche in nationaler Verantwortung bleiben, dann ist aber die Einheitlichkeit des Unionsrechts nicht mehr gesichert, weil die Entscheidungen der nationalen Verfassungsgerichte naturgemäß divergieren können.

Dieser Widerspruch lässt sich theoretisch nicht befriedigend auflösen. Beide Rechtsprechungsansprüche stehen einander konträr gegenüber. Das OMT-Verfahren zeigt aber, dass die theoretisch unauflösbare Spannungslage in der Praxis der Mitgliedstaaten und der Union durchaus bewältigt werden kann. Beide Gerichte können im Grundsatz auf ihren eigentlich unvereinbaren Positionen beharren, wenn sie bereit sind, im konkreten Fall aufeinander zu zugehen. Dann lassen sich Kompromisslinien finden, mit deren Hilfe die Uneinigkeit in grundsätzlichen Fragen überspielt werden kann. Für die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind die Abgrenzungsfragen zur Zuständigkeit beider Gerichtshöfe so lange nicht entscheidend, wie deren Rechtsprechung zu klaren Ergebnissen führt, die in sich widerspruchsfrei sind und für Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sorgen. Angesichts der Herausforderungen, vor die sich die Europäische Union durch den Ansturm der Flüchtlinge und den Brexit gestellt sieht, ist es mehr als zu wünschen, dass sich auch in Zukunft unauflösbare Konflikte in der Rechtsprechung und Abgrenzungsprobleme in der gerichtlichen Zuständigkeit vermeiden lassen. Nur dann hat die Europäische Union die Chance, die neuen und größeren Herausforderungen zu bewältigen, die ihr aufgegeben sind.

II.
EU-Außenbeziehungen

Stefan Lorenzmeier/Hans-Peter Folz (Hrsg.)

Recht und Realität

Festschrift für Christoph Vedder

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3172-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-7540-6 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.