

Einspruch exklusiv

Wasser auf die Mühlen der Europaskzeptiker

Das Bundesverfassungsgericht begeht in seinem EZB-Urteil die methodischen Fehler, die es dem EuGH vorwirft, und erweitert seine Prüfungskompetenz nebenbei ins Grenzenlose. Ein Gastkommentar.

Von CLAUS PEGATZKY



© dpa

Andreas Voßkuhle, Vorsitzender des Zweiten Senats beim Bundesverfassungsgericht, nach der Urteilsverkündung im EZB-Verfahren am 5. Mai 2020.

Das Verhältnis von Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und Europäischem Gerichtshof (EuGH) ist seit langem ein spannungsvolles. Dies verwundert nicht, denn Rechtsfragen sind oft auch Machtfragen, und das BVerfG stellt das – in Verfassungsangelegenheiten – höchste Gericht der Bundesrepublik Deutschland dar, dem der EuGH als oberstes Gericht der Europäischen Union (EU) gegenübersteht. 1974, im Rahmen des sogenannten Solange-I-Beschlusses, hatte sich das BVerfG erstmals vorbehalten, Normen des Gemeinschaftsrechts anhand des deutschen Verfassungsrechts zu überprüfen und im Konfliktfall auch zu verwerfen. Nach der Entwicklung einer gefestigten Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz auch auf europäischer Ebene durch den EuGH hatte das BVerfG dann aber in seiner Solange-II-Entscheidung aus dem Jahr 1986 eine Kehrtwendung vollzogen und über die Urteile zum Maastricht- (1993) und zum Lissabon-Vertrag (2009) seine Prüfungskompetenz nach und nach im Wesentlichen auf sogenannte „ausbrechende Rechtsakte“ (ultra vires) und eine Verletzung der „Verfassungsidentität“ des Grundgesetzes beschränkt. Zwischen den Zeilen „brodelte“ es jedoch schon länger, auch wenn einem „forschen“ Urteil des BVerfG regelmäßig ein deutlich moderateres folgte. Der „Hund“ bellte zwar gelegentlich (zuletzt recht laut 2016 in dem sogenannten „OMT-Urteil“), biss aber letztlich nie zu. Bis jetzt.

Mit dem Urteil vom 5. Mai 2020 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts ohne Zweifel deutsche und europäische Rechtsgeschichte geschrieben. Dem Urteil liegt im Wesentlichen das „Public Sector Asset Purchase Programme“ (PSPP) zugrunde, ein Programm zum Ankauf von Staatsanleihen der Europäischen Zentralbank (EZB), das 2016 phasenweise ein Volumen von monatlich ca. 80 Milliarden Euro erreichte. Die insoweit maßgeblichen Verfassungsbeschwerden richteten sich unter anderem gegen den Bundestag und die Bundesregierung, die nach Ansicht der Beschwerdeführer darauf hätten hinwirken müssen, dass die dem PSSP-Programm zugrundeliegenden Entscheidungen des Rates der Europäischen Zentralbank aufgehoben beziehungsweise nicht durchgeführt werden. Der EuGH, der zunächst mit dem Programm befasst war, hatte es als kompetenzgemäß eingestuft. Demgegenüber stufte das BVerfG das PSSP-Programm nun jedoch als kompetenzwidrig ein, weshalb die Beschwerdeführer durch das entsprechende Unterlassen von Bundesregierung bzw. Bundestag in ihren Grundrechten verletzt seien. Das Urteil, dessen ökonomische und politische Folgen noch gar nicht abzusehen sind, ist in rechtlicher Hinsicht aus mindestens drei Aspekten bemerkenswert:

Bundestag und Bundesregierung können gar keinen Einfluss nehmen

Bereits die Zulässigkeit des Vorlagegegenstands – immerhin das Handeln eines eigenständigen Rechtsträgers der Europäischen Union, dessen Unabhängigkeit verfassungs- und unionsrechtlich garantiert ist – erscheint mehr als fragwürdig. Weder die Vertreter des Bundestages noch der Bundesregierung, deren Handeln die Grundrechtsverletzung begründet haben soll, sind (als Ganzes oder in Teilen) im Rat der EZB vertreten oder haben auf andere Weise ein unmittelbares Einflussrecht auf dessen Entscheidungen. Diesem gehört von deutscher Seite lediglich der Präsident der Deutschen Bundesbank an, der aber seinerseits Unabhängigkeit genießt, der also keine (wie auch immer gearteten) Weisungen von nationalen Staatsorganen entgegennehmen darf (Art. 130 AEUV). Im Übrigen ist ohnehin anzunehmen, dass der Präsident der Deutschen Bundesbank im Präsidium der EZB gegen die Annahme des PSPP-Programms gestimmt hat, sich aber im Rat der EZB nicht durchsetzen konnte. Dem Bundestag oder der Bundesregierung stünden daher tatsächlich gar keine "geeignete Maßnahmen" zur Verfügung, mit denen sie die Verabschiedung des PSSP-Programms in irgendeiner rechtlich relevanten Weise hätten beeinflussen können. Dies gilt auch für die Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wie es das BVerfG gleichwohl verlangt. Letztlich zielt dessen Forderung also auf ein rechtlich unzulässiges Handeln von Bundesregierung und Bundestag.

Ungewollt den Weg zur Klimaklage geebnet?

Darüber hinaus konnte nach bisheriger gefestigter Verfassungsrechtsprechung ein Unterlassen von Staatsorganen allenfalls dann einen tauglichen Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde bilden, wenn eine grundrechtliche Schutzpflicht unter ganz besonderen Umständen allein durch eine bestimmte Maßnahme erfüllt werden kann. Davon kann im Rahmen der komplexen Aufgaben der EZB und der vielfältigen Handlungsmöglichkeiten der im Rahmen der Wirtschafts- und Währungspolitik der Union

Beteiligten wohl nicht im Ernst die Rede sein. Verfassungsprozessual ist eine solch restriktive Handhabung sinnvoll und notwendig. Die Bundesregierung und der Bundestag reflektieren die Auseinandersetzungen des politisch-gesellschaftlichen Prozesses. Ihr Handeln ist daher gerade nicht auf die Befriedigung individueller Rechte gerichtet. Nach diesem Urteil erscheint es aber kaum mehr begründbar, weshalb es nicht etwa eine ähnliche Handlungspflicht der Bundesregierung im Rahmen des – von seiner Bedeutung her ungleich gravierenderen – Klimaschutzes geben sollte. Auf die entsprechenden Klagen – und wohl noch mehr auf die dann vermutlich ablehnende Begründung des BVerfG – darf man also gespannt sein.

Verhältnismäßigkeit ist in Kompetenzfragen der falsche Maßstab

Der zweite Aspekt, unter dem das Urteil als problematisch erscheint, betrifft den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf den sich das BVerfG in materiell-rechtlicher Hinsicht maßgeblich bezieht. Das BVerfG weist hier zunächst zu Recht darauf hin, dass dieser Grundsatz ein allgemeiner Rechtsgrundsatz auch des Unionsrechts sei, der zudem in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4. EUV kodifiziert ist. In geradezu pedantischer Manier, wie sie allenfalls in einer Anfängerübung im öffentlichen Recht an der Universität sinnvoll sein mag, versucht das BVerfG dann aber nachzuweisen, dass der EuGH den Grundsatz in seiner bisherigen Rechtsprechung offenbar nicht hinreichend präzise angewendet habe und wirft ihm ganz unverhohlen eine „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbare und daher objektiv willkürliche Auslegung der Verträge“ vor.

Dabei verkennt das BVerfG, das selbst in der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit längst nicht so schulbuchmäßig vorgeht, wie es dies gegenüber dem EuGH fordert, jedoch einen zentralen Aspekt. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der im deutschen Verfassungsrecht nicht ausdrücklich gesetzlich bestimmt ist, wurde aus dem Rechtsstaatsprinzip hinsichtlich der Verwirklichung grundrechtlicher Freiheitsansprüche der Bürger gegenüber dem Staat entwickelt. Darüber hinaus findet der Grundsatz im Staatsorganisationsrecht allenfalls dort Anwendung, wo es um die Verteidigung grundrechtsähnlicher Statusrechte individuell Betroffener (v.a. Abgeordneter) geht. Dem Urteil des BVerfG lag hingegen die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen unterschiedlichen Rechtsträgern und Organen der Europäischen Union einerseits und Deutschlands andererseits zugrunde. Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf derartige kompetenzrechtliche Fragen verbietet sich schon im Ansatz. Die Kompetenz eines Rechtsträgers oder Organs besteht nach dem Gesetz oder sie besteht nicht. So käme beispielsweise auch niemand auf die Idee, die Wahrnehmung des Initiativrechts des Bundestages, die in Art. 76 Abs. 1 GG geregelt ist, am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen.

Auf europäischer Ebene bestimmt demgegenüber Artikel 5 Abs. 1 S. 1 EUV, dass für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union (gegenüber ihren Mitgliedstaaten) der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung – und nicht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – gilt.

Dieser gilt gemäß Artikel 5 Abs. 1 S. 2 EUV lediglich hinsichtlich der Ausübung der Zuständigkeiten der Union (gegenüber den Bürgern). Natürlich musste das BVerfG deshalb prüfen, ob sich die EZB bei dem PSPP-Programm innerhalb der ihr von den Mitgliedstaaten

übertragenen Zuständigkeiten hielt oder nicht. Mit einer Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit konnte es ein Handeln der EZB „ultra vires“ aber keinesfalls begründen.

Grenzenlose Erweiterung der eigenen Prüfkompetenz

Der dritte Aspekt, der die Wertungen des BVerfG als zweifelhaft erscheinen lässt, ist die nun endgültig vollzogene vollständige Abkopplung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von seiner Grundlage, den Freiheits- beziehungsweise besonderen Statusrechten. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgt aber nicht autonom, sondern in streng finaler Weise. Nur zur Rechtfertigung eines bestimmten verfassungsrechtlich legitimen Ziels darf der Staat im Einzelfall und in verhältnismäßiger Weise in ein Grundrecht oder ein grundrechtsgleiches Recht eingreifen. Zur Erreichung dieses Ziels müssen sich die jeweiligen Maßnahmen als geeignet, erforderlich und angemessen erweisen. Indem das BVerfG die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit dem Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG bzw. dem demokratischen Gehalt des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verknüpft, behauptet es nur noch die notwendige Finalität – und damit die sachliche Begrenzung – seiner Prüfung. Da letztlich ja ohnehin alle Staatsgewalt demokratisch zu legitimieren ist und in den Anwendungsbereich der Artikel 20 bzw. 38 Abs. 1 GG fällt, kann das BVerfG künftig anhand des so zu einem verfassungsrechtlichen Metaprinzip mutierten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes jedwedes Handeln eines hoheitlichen Organs ganz unabhängig von dessen jeweiligem Kontext nach eigenen Vorstellungen überprüfen. Da auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen, unter denen eine Verfassungsbeschwerde zu erfolgen hat, in korrespondierender Weise ausgeweitet wurden und überdies einer höchst intransparenten, formelhaften Semantik unterliegen, obliegt es künftig mehr denn je den Richtern in Karlsruhe, auch und vor allem politisch höchst umstrittene Streitfälle nach eigenem Befinden zur Entscheidung anzunehmen und sie gegebenenfalls anhand der eigenen Verhältnismäßigkeitsüberlegungen zu korrigieren.

In einer vertieften Analyse wäre sicherlich noch eine Vielzahl weiterer bemerkenswerter Aspekte des Urteils zu benennen. Anders als seinerzeit etwa der Beschluss des EZB-Rats zu dem OMT-Programm, das ja eher spärliche inhaltliche Begrenzungen kannte, hatte sich die EZB im Rahmen des PSPP-Programms immerhin sichtlich darum bemüht, die Vorgaben, die das BVerfG der EZB im Rahmen des OMT-Urteils ausdrücklich „ins Stammbuch“ geschrieben hatte (auch dies seinerzeit ein Novum), inhaltlich umzusetzen. In Luxemburg, Brüssel und Frankfurt dürfte man deshalb auch angesichts der außergewöhnlichen Schärfe der Diktion des Urteils nachhaltig irritiert sein. Der zeitliche Kontext, in dem immer noch um Corona-Bonds und ähnliche Maßnahmen gestritten und – zu Recht oder Unrecht – eine mangelnde deutsche Solidarität bemängelt wird, erscheint zudem ausgesprochen unglücklich. So aber wird nun ausgerechnet auch aus Karlsruhe Wasser auf die Mühlen derer gegossen, die einerseits schon immer eine grundlegende Skepsis gegen die EU und ihre Institutionen verspürt, und die andererseits das Bild des deutschen Schulmeisters so gerne und so nachhaltig gepflegt haben.

Prof. Dr. Claus Pegatzky lehrt öffentliches Recht, Regulierungsrecht und Europarecht an der German Graduate School of Management and Law in Heilbronn und ist als Rechtsanwalt bei Greenfort in Frankfurt tätig.

Quelle: F.A.Z. Einspruch

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH 2001–2020
Alle Rechte vorbehalten.