



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE BILDUNG
TUTZING

PODCAST „AKADEMIE FÜR S OHR“

Episode 12: Verfassungsgericht vs. EuGH MIT GERO KELLERMANN

„Nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich“, hat das Bundesverfassungsgericht das EZB-Urteil des Europäischen Gerichtshofs genannt und die Kolleginnen und Kollegen in Luxemburg brüskiert. Unter anderem der CSU-Politiker Peter Gauweiler und aktuelle sowie ehemalige AfD-Vertreter hatten gegen das Anleihenkaufprogramm der Europäischen Zentralbank und der Notenbanken der Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2015 geklagt. Das Bundesverfassungsgericht folgte - anders als der EuGH - ihrem Argument, dass die EZB damit ihre Kompetenzen überschreitet. Gero Kellermann, Verfassungsjurist der Akademie für Politische Bildung, erklärt, was das Urteil für die europäische Geldpolitik bedeutet und wie eine Lösung des Konflikts aussehen könnte.

Beate Winterer

Hallo vom Starnberger See aus der Akademie für Politische Bildung. Ich bin Beate Winterer, Pressereferentin der Akademie, und ich darf heute eine neue Folge unseres Podcasts *Akademie fürs Ohr* moderieren. In den vergangenen Wochen haben wir viel über die Corona-Pandemie und die Auswirkungen auf unsere Arbeits- und Forschungsbereiche gesprochen. Nachdem nun aber die Corona-Maßnahmen gelockert werden, haben wir beschlossen, auch unseren thematischen Rahmen etwas zu lockern und auch über andere Themen zu sprechen, die uns beschäftigen. Bei unserem Verfassungsjuristen Dr. Gero Kellermann ist das das EZB-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

EIN AUFSEHENERREGENDES URTEIL

Gero, über das Urteil wurde ja viel diskutiert, worum geht es denn dabei eigentlich?

Gero Kellermann

Es ging in dem Verfahren um eine Klage gegen das Programm des Eurosystems aus dem Jahr 2015 zur Ausweitung der Geldmenge – insbesondere durch den Ankauf von Anleihen. Das ist hier schwierig, das ganz genau darzustellen. Man kann sagen, es soll mehr Geld in den Markt gepumpt werden, um Konsum und Investition anzuregen und die Inflationsrate in der Eurozone auf etwa zwei Prozent zu erhöhen. Das funktioniert insbesondere durch den Ankauf von Anleihen durch die EZB und die Notenbanken der Nationalstaaten. Die Kläger vertraten unter anderem die Auffassung, dass dieses Programm kompetenzwidrig ist und gegen ihre Grundrechte verstößt. Zu den Klägern gehörte übrigens der bekannte CSU-Politiker Peter Gauweiler, der sehr aktiv ist mit Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht, so auch schon zum Beispiel bei der Lissabon-Entscheidung. Es gehörte dazu auch der Gründer der AfD Herr Lucke und das Ehepaar von Storch. Also wenn man die Kläger verorten würde, würde man sagen: rechts von der Mitte. Das Bundesverfassungsgericht hat jetzt das Argument, dass das EZB-Programm kompetenzwidrig ist und gegen Grundrechte verstößt, bestätigt. Es hat allerdings gesagt, dass das Anleiheprogramm der EZB nicht gegen das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung verstößt – das war ein anderes Argument der Kläger – damit ist gemeint, dass weder die Euro-



päische Zentralbank noch die nationalen Zentralbanken den Mitgliedstaaten direkte Kredite gewähren können oder unmittelbar Schuldtitel der Staaten erwerben. Diese Auffassung hat das Bundesverwaltungsgericht nicht bestätigt. Das Urteil hat aber auch deswegen für Aufsehen gesorgt, weil sich das Bundesverfassungsgericht über ein EuGH-Urteil zu der Sache hinweggesetzt hat. Der EuGH hatte nämlich in einer früheren Entscheidung gesagt, dass die EZB-Anleihepolitik – dieses Anleihekaufprogramm aus dem Jahr 2015 – europarechtskonform sei.

EZB ÜBERSCHREITET KOMPETENZEN

Beate Winterer

Wie begründet denn das Verfassungsgericht seine Entscheidung? Warum war das Anleihekaufprogramm denn kompetenzwidrig?

Gero Kellermann

Das Bundesverfassungsgericht sagt, dass dieses Anleihekaufprogramm gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen hat. Dieser Grundsatz besagt, dass Organe der Europäischen Union und ihre Einrichtungen und sonstigen Stellen – wie zum Beispiel die EZB – nur in dem Rahmen Entscheidungen treffen können, wie sie durch die europäischen Verträge, die völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten, dazu ermächtigt worden sind. Also die EU kann nicht von sich aus Kompetenzen an sich ziehen und neue begründen, sie hat also keine „Kompetenz-Kompetenz“. Und im vorliegenden Fall hat das Bundesverfassungsgericht nun eine Kompetenzüberschreitung der Europäischen Zentralbank gesehen. Worin lag die genau? Das lag insbesondere daran, dass sie die wirtschaftspolitischen Konsequenzen ihrer währungspolitischen Entscheidung nicht sorgfältig genug abgewägt hat bzw. in dem Fall gar nicht berücksichtigt hat.

VERFASSUNGSGERICHT ODER EUGH: WER IST ZUSTÄNDIG?

Beate Winterer

Wieso ist der Fall denn jetzt am Bundesverfassungsgericht gelandet? Ich war immer der Auffassung, das Bundesverfassungsgericht verhandelt Verletzungen der Verfassung, also des Grundgesetzes. Was hat denn das alles mit der Europäischen Union zu tun?

Gero Kellermann

Es ging hier bei dieser Klage unter anderem um den Verstoß gegen Grundrechte. Insbesondere ist hier das Grundrecht aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG zu betrachten, in Verbindung mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes und dem Grundsatz der Volkssouveränität. „Eine Kompetenzüberschreitung durch europäische Organe“ – so streicht es das Bundesverfassungsgericht auch heraus – „geht dann an die demokratische Substanz. Die Bürgerinnen und Bürger“ – der Bundesrepublik in dem Fall – „haben einen Anspruch darauf, dass jede öffentliche Gewalt, die in Deutschland ausgeübt wird, auf sie zurückführbar sein muss.“ Das heißt, dass sie die öffentliche Gewalt legitimieren, um sie auf eine Weise beeinflussen zu können. Wenn jetzt mit Blick auf die europäische Ebene aus der Ausübung von Kompetenzen heraus neue Kompetenzen begründet werden, so entspricht das nicht den demokratischen Grundsätzen.

Beate Winterer

Was ich noch nicht ganz verstanden habe, warum trotzdem das Bundesverfassungsgericht zum Zug kommt. Weil eigentlich vermutet man ja, dass europäische Fälle, europäische Vertragsverletzungen am EuGH verhandelt werden. Was ja auch passiert ist.

Gero Kellermann

Das ist eine gute, eine schwierige Frage und auch eine ziemlich alte Frage. Die Problematik stellt sich schon seit sehr langer Zeit. Es gilt in



der Europäischen Union der Anwendungsvorrang des europäischen Rechts. Das heißt, Europarecht geht dem Recht der Mitgliedstaaten vor und selbst dem Verfassungsrecht. Das hat der Europäische Gerichtshof in frühen Entscheidungen auch ausgebaut, diesen Anwendungsvorrang. Das leuchtet ja auch ein. Würden die Mitgliedstaaten durch ihre eigenen Gerichte jedes Mal neu über die Gültigkeit von EU-Recht entscheiden, dann besteht die große Gefahr, dass die angestrebte einheitliche Rechtsordnung und einheitliche Anwendung des Europarechts sehr gefährdet ist. Im Normalfall läuft es auch so, dass der Europäische Gerichtshof das Europarecht auslegt, auch mit Blick auf die Kompetenzfragen. Der Europäische Gerichtshof hat auch dieses genannte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bestätigt. Es zeigt sich aber auch, dass die EU-Richter relativ großzügig zu Gunsten der EU umgehen, wenn es darum geht, ob etwas noch von der Kompetenzordnung gedeckt ist oder nicht. Auf der anderen Seite haben ja auch die Mitgliedstaaten ein Interesse daran – sie sind ja schließlich Herren der Verträge – zu schauen, ob die europäischen Akte der Kompetenzordnung entsprechen. Das führt nun dazu, dass es ein altes Problem gibt. Auf der einen Seite die Perspektive des Europäischen Gerichtshofs: Einheitlichkeit des Rechts und auch Effektivität des Europarechts zu fördern. Auf der anderen Seite die Perspektive der Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten, die schauen, dass die Kompetenzordnung auch eingehalten wird. Das hat normalerweise immer gut geklappt, wenn es da irgendwie mal nicht in dieselbe Richtung ging, hat man kooperative Lösungen gefunden, das war jetzt hier aber anders.

Beate Winterer

Haben denn überhaupt alle Mitgliedstaaten ein Verfassungsgericht? Oder ist das deutsche Bundesverfassungsgericht da vielleicht auch in einer besonderen Rolle gegenüber dem EuGH?

Gero Kellermann

Das, was man sagen muss, ist, dass das Bundesverfassungsgericht das renommierteste nationalstaatliche Verfassungsgericht in der EU ist. Was in diesem Zusammenhang ja auch interessant ist: es ist nicht das erste Mal, dass ein Verfassungsgericht feststellt, dass ein europäischer Rechtsakt nicht von der Kompetenzordnung gedeckt ist. Das gab es zum Beispiel auch in Dänemark oder in Tschechien. Aber allerdings in kleineren Verfahren. Hier geht es ja um Währungspolitik, EZB. Die Währungspolitik ist auch die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union und das ist natürlich erheblich.

DER FALSCHER ZEITPUNKT FÜR STREIT

Beate Winterer

Beim EZB-Urteil hat man ja jetzt öfter auch in den Zeitungen gelesen, dass das eine gravierende Entscheidung ist und zum Teil auch eine überraschende Entscheidung aus Karlsruhe, und dass das auch das Verhältnis zwischen Verfassungsgericht und EuGH – ja, ich will nicht sagen beschädigen, aber doch – beeinflussen könnte. Wieso ist denn das so?

Gero Kellermann

Also ein Grund dafür ist sicherlich der Tonfall oder die Formulierung, die da offiziell in dem Urteil steht. Das Bundesverfassungsgericht sagt ja, da der EuGH, diese Verhältnismäßigkeitsprüfung, diese Auswirkungen der währungspolitischen Maßnahmen auf Sparer, auf den Immobilienmarkt, auf die Altersvorsorge ausblendet und sich mit der Begründung der EZB zufriedengibt, sei das EuGH-Urteil „nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich“. Das ist etwas, das niemand gerne hört. Denn man muss dazu sagen, dass das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen auch schon Maßstäbe entwickelt hat in seiner Ultra-vires-Rechtsprechung – also die Rechtsprechung, die sich mit diesen Kompetenzfragen befasst. Die sagen, dass es schon sehr gravierend sein muss, wenn man



eine Verletzung der europäischen Kompetenzordnung durch europäische Organe feststellt – entgegen der Auffassung des Europäischen Gerichtshof – und das ist dann so eine drastische Formulierung. Und ja, es ist sicherlich jetzt auch mit Blick auf den politischen Hintergrund – Situation in Polen und Ungarn, Corona-Situation – nicht unbedingt der ideale Zeitpunkt für solch eine Entscheidung, die die bestehende Kompetenzordnung so kritisiert, in dem Fall.

LÖSUNG DES DILEMMAS

Beate Winterer

Wie geht es denn jetzt weiter? Ich meine, der Anleihekauf ist jetzt erstmal nicht mehr rückgängig zu machen, der läuft ja schon seit 2015.

Gero Kellermann

Es ist jetzt zunächst so, dass das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung und den Bundestag verpflichtet hat, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Europäische Zentralbank hinzuwirken. Dabei ist natürlich die Frage, wie das denn genau geschehen soll. Die EZB ist ja gerade auch auf Drängen Deutschlands als unabhängiges Gremium konzipiert worden und wird sagen: Ich lasse mich doch von so einem Gericht aus Deutschland nicht beeinflussen, in der Art und Weise wie ich meine Beschlüsse fasse. Was die Anleihekäufer betrifft, ist eine Konsequenz des Urteils, dass die Bundesbank nach einer dreimonatigen Übergangsfrist und Besprechungs- und Erörterungsfrist sich nicht mehr an dem Anleihekaufprogramm beteiligen darf, wenn jetzt nicht ein entsprechender Beschluss der EZB vorliegt. Ein Beschluss, der klärt, dass die wirtschaftspolitischen Folgen des Anleihekaufprogramms verhältnismäßig sind und die entsprechenden Abwägungen vorgenommen worden sind. Wie das alles konkret funktionieren soll, dass auch gerade alle Beteiligten gesichtswahrend aus dem Prozess herauskommen, ist sicherlich schwierig. Ich vermute, es wird auf so eine juristisch eher unscharfe Lösung hinauslaufen, die dann aber diplomatisch trägt.

Beate Winterer

Vielen Dank, ich bin gespannt, wie das ausgeht. Vielleicht können wir uns darüber auch nochmal unterhalten in ein paar Monaten – oder vielleicht sogar in ein paar Jahren, manchmal dauern solche Entscheidungen ja länger, wie wir gesehen haben. Wir reden ja auch über einen Fall von 2015.

Gero, vielen Dank, dass du dir Zeit genommen hast – ich fand es schön, dass wir heute mal nicht über Corona gesprochen haben und wir werden das auch in Zukunft öfter so machen. Ich bedanke mich auch bei allen, die uns zugehört haben.

Wenn Sie sich für Verfassungspolitik interessieren, wir hatten an der Akademie gerade unser jährliches Forum Verfassungspolitik mit Hans-Jürgen Papier, dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Und auf unserer Website finden Sie auch den Tagungsbericht dazu. Es ging dieses Mal um das Thema Meinungsfreiheit, das ja gerade in Corona-Zeiten – jetzt sind wir doch wieder beim Thema – viel diskutiert wird. Sie finden den Bericht auf unserer Website und den Link auch unter dem Podcast. Vielen Dank und bis bald.