

# Angriff auf die Souveränität der EU-Staaten und ihrer Völker

Von Christoph Degenhart, Hans-Detlef Horn, Markus C. Kerber und Dietrich Murswiek

Die EU-Kommission hat beschlossen, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten, weil das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum PSPP-Staatsanleihekaufprogramm vom 5. Mai 2020 gegen europäisches Unionsrecht verstößt habe. Das bedeutet einen weiteren Kulminationspunkt in der heftigen und zum Teil unsachlichen Kritik, der sich das Gericht nach seiner Entscheidung ausgesetzt sah.

Das Vorgehen der Kommission ist präzedenzlos. Es handelt sich hier nicht um eines der herkömmlichen Vertragsverletzungsverfahren, die immer wieder mal vorkommen, sondern es geht um den bisher stets in der Schwebe gehaltenen Kompetenzkonflikt zwischen Europäischem Gerichtshof (EuGH) und Bundesverfassungsgericht oder allgemeiner: zwischen EuGH und nationalen Verfassungsgerichten. Und es geht letztlich um das Grundverständnis der europäischen Integration: Ist die Europäische Union schon so etwas wie ein Bundesstaat mit eigener Souveränität, oder ist sie noch ein „Staatenverbund“, dessen Befugnisse allein auf den Ermächtigungen durch die Mitgliedstaaten beruhen und durch diese begrenzt sind, weil allein die Mitgliedstaaten über eine unangeleitete und in diesem Sinne souveräne Staatsgewalt verfügen? Die Kommission versucht, mithilfe des Vertragsverletzungsverfahrens ihre Position eines unionalen Zentralismus durchzusetzen. So nennt sie auch die Autonomie des Unionsrechts an erster Stelle jener Grundsätze, die angeblich verletzt sein sollen.

Doch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts einen Angriff auf grundlegende Prinzipien des europäischen Rechts zu sehen, geht in eklatanter Weise an den Aussagen des Urteils vorbei. Das Gericht hat zwar mit seinem PSPP-Urteil der EZB eine Überschreitung ihres Mandats vorgeworfen und das Urteil des EuGH, das insofern gar keine Rechtskontrolle vorgenommen hatte, ebenso als Kompetenzüberschreitung (Ultra-vires-Akt) eingestuft. Das war – trotz der für europäische Ohren stellenweise drastisch anmutenden Wortwahl – ein „europafreundliches“ und den EuGH respektierendes Urteil.

Hinzu kommt: Obwohl das Bundesverfassungsgericht viele Gründe für einen Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung sah, verzichtete es auf eine entsprechende Feststellung, weil der Verstoß nicht hinreichend evident sei. Insofern akzeptierte es die Einschätzung

des EuGH, obwohl es von dieser keineswegs überzeugt war. Der festgestellte Ultra-vires-Akt bestand daher „nur“ darin, dass die EZB es unterlassen habe, die Verhältnismäßigkeit der Auswirkungen des Anleihekaufprogramms – insbesondere auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten – zu prüfen. Vor allem aber hat es das Gericht der EZB ermöglicht, die unterlassene Verhältnismäßigkeitsprüfung nachzuschieben.

Die EZB hat dann in einer pauschalen Stellungnahme die Verhältnismäßigkeit ihres Programms erklärt, ohne eine fundierte Verhältnismäßigkeitsprüfung darzulegen; Bundestag und Bundesregierung haben dies ohne Weiteres akzeptiert; das Bundesverfassungsgericht hat sich damit zufriedengegeben und so davon Abstand genommen, sein Urteil durchzusetzen. Die EZB kann also weiterhin die Staaten mit Geld aus der Druckerpresse versorgen, ohne sich Hemmungen aufzuerlegen. Sie tut dies in exzessiver Weise, flankiert durch das 750 Milliarden Euro schwere Wiederaufbauprogramm der EU.

Der Fall hätte also ad acta gelegt werden können. Wenn die EU-Kommission jetzt dennoch ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet, verfolgt sie damit ein strategisches Ziel. Offensichtlich will sie das Bundesverfassungsgericht ein für alle Mal in die Knie zwingen, ihm eine Unterwerfung abverlangen und seinen Anspruch, das Handeln der EU-Organen letztverbindlich auf Kompetenzüberschreitungen zu überprüfen (Ultra-vires-Kontrolle), rechtswirksam aus der Welt schaffen.

Sollte der Kommission dies gelingen, wäre das ein revolutionärer Akt. Wenn die EU den Umfang ihrer Kompetenzen eigenständig definieren könnte, ohne dass die Mitgliedstaaten zumindest eine Missbrauchskontrolle ausüben dürften, hätte die EU die „Kompetenz-Kompetenz“ in der Hand. Das wäre weder mit dem „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ vereinbar, das das Unionsrecht grundlegend prägt, noch mit der Souveränität der Mitgliedstaaten und mit dem Demokratieprinzip. Denn die demokratische Legitimation der EU beruht ganz wesentlich darauf, dass die von den Völkern der Mitgliedstaaten gewählten Parlamente begrenzte Kompetenzen auf die EU übertragen. Für eine

eigenständige Erweiterung ihrer Kompetenzen ist die EU daher nicht demokratisch legitimiert. Auf eigenständige Kompetenzerweiterungen aber läuft es hinaus, wenn EU-Organen mit Billigung des EuGH ihre Kompetenzen immer weiter ausdehnen. Einem solchen schleichen Souveränitätsübergang von den Mitgliedstaaten zur EU stellte sich das Bundesverfassungsgericht schon mit dem Lissabon-Urteil entgegen, indem es betonte, eindeutige Kompetenzerweiterungen der EU-Organen, denen die Mitgliedstaaten nicht zugestimmt haben, mit der Ultra-vires-Kontrolle zu verhindern.

Nun will die EU-Kommission mit dem Vertragsverletzungsverfahren das Lissabon-Urteil aus den Angeln heben und die Dominanz der EU

über die Mitgliedstaaten besiegeln. Dieses Vorhaben ist mit der demokratischen Verfassungsidentität, die in der Unabänderlichkeitsklausel des Artikels 79 Absatz 3 des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt, unvereinbar. Wenn die Bundesregierung der Kommission dem nicht mit aller Entschiedenheit entgegen-träte und das Bundesverfassungsgericht uneingeschränkt verteidigte, handelte sie verfassungswidrig.

Es wäre auch nicht möglich, durch Verfassungsänderung den Weg frei zu machen für die von der Kommission geforderte Unterordnung des Bundesverfassungsgerichts unter den EuGH. Denn dies setzte voraus, zuvor Artikel 79 Absatz 3 zu beseitigen, der aber seinerseits unabänderlich ist. Wie das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil gesagt hat, könnte diese Hürde nur auf dem durch Artikel 146 GG vorgezeichneten Weg und damit durch eine neue Verfassung überwunden werden, über die allein der Souverän, das Volk, zu entscheiden befugt wäre. Weder darf sich die EU die verfassungsgebende Gewalt anmaßen noch die Bundesregierung ihr dazu die Hand reichen. Sie steht allein den Völkern der Mitgliedstaaten zu.

Das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Deutschland ist auch ein Ablenkungsmanöver. Es will die kritische Aufmerksamkeit auf ein Urteil lenken, das inhaltlich sehr moderat eine EuGH-Entscheidung – ausnahmsweise – für in Deutschland ungültig erklärte. So soll der kritischen Öffentlichkeit entgegen, dass die Kommission aufgrund ihrer

legislativen und exekutiven Allmacht schon zahlreiche Anlässe zum Nachdenken über ihre institutionelle Rolle geliefert hat. Ihr Zusammenspiel mit dem EuGH, den sie als Gehilfen betrachtet, verdient seit Langem eine rechtspolitische Diskussion, die sich mit der unvollständigen Gewaltenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten auseinandersetzt. Um die Diskussion über das Brüsseler Gewaltenkonglomerat zu verhindern, greift die Kommission die deutsche Verfassungsidentität an.

Im Übrigen ist das Vorhaben der Kommission, ein aus ihrer Sicht falsches Urteil eines nationalen Verfassungsgerichts rückgängig machen zu wollen, auch rechtsstaatlich höchst prekär. Nicht nur zeugt die Art und Weise, wie hier Druck auf das höchste deutsche Gericht aufgebaut werden soll, von einem – vorsichtig ausgedrückt – eher schwach ausgeprägten Verständnis von richterlicher Unabhängigkeit. Käme das Vertragsverletzungsverfahren vor den EuGH, müsste dieser zudem in eigener Sache entscheiden – er wäre also von vornherein institutionell befangen. In diese Lage sollte die Kommission „ihr“ Gericht nicht bringen.

Eine EU, die gegenüber ihren Mitgliedstaaten die Achtung rechtsstaatlicher Grundsätze einfordert, darf nicht selbst grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien missachten. Der an sich nicht auflösbare, aber praktisch ohne größere Verwerfungen handhabbare Konflikt um das „letzte Wort“ müsste dann in voller Schärfe ausbrechen. Die Kommission riskiert mit ihrem unbedachten Vorgehen eine Verfassungskrise auf nationaler wie europäischer Ebene. Auch im Interesse Europas muss die Bundesregierung das Ansinnen der Kommission zurückweisen.

**Christoph Degenhart** ist em. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht an der Universität Leipzig.

**Hans-Detlef Horn** ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Marburg.

**Markus C. Kerber** ist Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der TU Berlin.

**Dietrich Murswiek** ist em. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg.

Die Autoren waren Prozessvertreter der Beschwerdeführer im PSPP-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof.

Die Kommission riskiert mit ihrem unbedachten Vorgehen eine Verfassungskrise auf nationaler wie europäischer Ebene.