

Justizkonflikt oder Normalisierung?

N°1 – März 2014

Isabell Hoffmann

Bertelsmann Stiftung, isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de

Das Bundesverfassungsgericht hat vergangenen Freitag bekannt gegeben, dass es – erstmals in seiner Geschichte – dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorlegt. Dabei geht es vor allem darum, ob das von EZB-Präsident Draghi im Juli 2012 angekündigte OMT-Programm mit dem Primärrecht der Europäischen Union vereinbar ist. Dem OMT-Programm wird eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung der EuroZone zugeschrieben. Es sieht vor, dass das europäische System der Zentralbanken Staatsanleihen bestimmter Mitgliedsstaaten in unbegrenzter Höhe ankaufen kann, wenn und solange diese Mitgliedstaaten zugleich an einem europäischen Rettungs- und Reformprogramm (ESFS oder ESM) teilnehmen. Das OMT-Programm ist bisher nicht umgesetzt worden. Nichtsdestoweniger wurde gegen seine Rechtmäßigkeit beim Bundesverfassungsgericht geklagt. Diese Klagepunkte wurden nun von den Karlsruher Richtern nach Luxemburg weitergeleitet. Franz C. Mayer, Professor für Europarecht an der Universität Bielefeld, war Prozessbeauftragter des Bundestags bei anderen Euro-Verfahren in

Karlsruhe. Er erklärt die Entscheidung des Gerichts und schätzt die Folgen ein.

Bertelsmann Stiftung:
Worum geht es beim Hauptsacheverfahren EZB?

Prof. Mayer:

Es geht um die Vereinbarkeit des so genannten OMT-Programms der Europäischen Zentralbank mit Europarecht und mit deutschem Verfassungsrecht. OMT-Programm bezieht sich auf Sekundär-Marktankäufe von Staatsanleihen. Die Frage ist einerseits, ob die Europäische Zentralbank die Grenzen ihres Mandats überschritten hat – das wäre das europarechtliche Problem. Falls ja, ergibt sich daraus für das Bundesverfassungsgericht auch ein verfassungsrechtliches Problem, weil dann etwas passiert, wozu Deutschland in den Verträgen nie zugestimmt hat. Und das nennt das Bundesverfassungsgericht einen UltraVires-Rechtsakt, einen kompetenzüberschreitenden

flashlight europe

Akt und der ist dann mangels vertraglicher Bindung in Deutschland nicht zu beachten.

**Bertelsmann Stiftung:
Welche Fragen hat das Bundesverfassungsgericht dem EuGH jetzt vorgelegt und warum?**

Prof. Mayer:

Das Bundesverfassungsgericht legt dem EuGH konkret die Fragen nach der Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Europarechts vor. Also diejenigen Bestimmungen, die das Handeln der Europäischen Zentralbank betreffen. Und das Bundesverfassungsgericht geht derzeit davon aus, dass diese europarechtlichen Bestimmungen verletzt sind. Es hält es aber offenbar für möglich, dass der Europäische Gerichtshof der EZB Vorgaben machen kann, die einen Europarechtsverstoß vermeiden. Das kann man in der Randnummer 100 dieses Vorlagebeschlusses von heute Morgen nachlesen. Die Einschränkungen, die das Bundesverfassungsgericht sich vorstellt, betreffen zum Beispiel die Höhe der Staatsanleiheaufkäufe. Konkret stellt das Bundesverfassungsgericht sich offenbar vor, dass man von Seiten des Europäischen Gerichtshofes der EZB vorgibt, dass die Staatsanleihen nicht in unbegrenzter Höhe angekauft werden dürfen. Damit wäre das OMT-Programm der Sache nach allerdings tot, wenn man nicht eine ganz allgemeine Formel für abstrakt und theoretisch bestehende Grenzen findet.

Sollte der EuGH das nicht liefern, was das Bundesverfassungsgericht in der Randnummer 100 als mögliche Einschränkungen und Vorgaben fordert, dann würde das Bundesverfassungsgericht einen Ultra-Vires-Rechtsakt annehmen wollen. Die Frage ist natürlich, was das dann bedeutet. Die konkreteste Folge wäre wohl, dass die deutsche Bundesbank schlicht daran gehindert wäre, sich an der Ausführung der Sekundärmarktankäufe zu beteiligen. Die EZB

kauft nur zu einem kleinen Teil selber. Der überwiegende Teil wird von den nationalen Zentralbanken gekauft. Da könnte man sich jetzt auf einer reinen formalen Ebene gut vorstellen, dass, wenn die Bundesbank nicht mitmachen darf, dann andere Zentralbanken das übernehmen.

**Bertelsmann Stiftung:
Wenn das Bundesverfassungsgericht der Meinung ist, dass das alles nicht rechtmäßig ist, warum entscheidet es dann nicht selbst? Was ist die Begründung?**

Prof. Mayer:

Es sieht offenbar noch die Möglichkeit, dass man den fraglichen europäischen Vorgang und das Europarecht in einer bestimmten Art und Weise auslegen kann, dass es dann am Ende eben doch kein Europarechtsproblem gibt und dann auch kein Verfassungsrechtsproblem. Konkret sind das Bedingungen für das OMT-Programm. Und die zu formulieren überlassen sie jetzt erst einmal dem EuGH. Zum einen, weil – und das ist auch gut so – der EuGH ja dafür zuständig ist, das Europarecht einheitlich auszulegen. Zum anderen, weil sie selber mal in einer vorangegangenen Entscheidungen ihre eigene Ultra-Vires Rechtsprechung so definiert haben, dass sie, weil der EuGH ja eigentlich zuständig ist, vor einem Ultra Vires Verdikt dem EuGH immer die Möglichkeit geben wollen, das Europarecht zu interpretieren. Es ist trotzdem eine problematische Konstruktion, weil doch relativ deutlich in den Verträgen drin steht, dass der Europäische Gerichtshof – und nur das macht letztlich Sinn – der letzte Interpret des Europarechts ist. Das Verfassungsgericht bleibt aber, auch hier im Beschluss deutlich ausgesprochen, auf dem Standpunkt, dass es selber dann noch mal schaut, ob der EuGH für das Verfassungsgericht das Europarecht auch hinreichend überzeugend ausgelegt hat, das Bundesverfassungsgericht als allerletzter Interpret des Europarechts. Und das könnte

flashlight europe

auch noch von Seiten des EuGH als Problem gesehen werden. Das müssen wir noch abwarten, ob der EuGH das überhaupt akzeptiert, hier als so eine Art Zwischeninstanz eingestuft zu werden. Das entspricht eigentlich nicht dem Selbstverständnis des EuGH und auch die Vertragstexte machen recht deutlich, dass der EuGH zuständig ist für die Auslegung des Europarechts und auch für Kompetenzüberschreitungen der Organe und nicht ein nationales Verfassungsgericht. Es kann schon deswegen nicht richtig sein, dass die nationalen Verfassungsgerichte hier irgendwelche eigenständigen letzten Europarechtsauslegungen treffen dürfen, weil wir dann am Ende achtundzwanzig verschiedene Auslegungen hätten. Das würde das Europarecht sprengen.

Bertelsmann Stiftung:
Jetzt ist es ja das erste Mal, dass das Bundesverfassungsgericht dem EUGH vorlegt. Warum ist der Vorgang bemerkenswert?

Prof. Mayer:

Es ist bemerkenswert, weil es eben die erste Vorlage überhaupt ist. Es ist mittlerweile so, dass das Bundesverfassungsgericht zu den allerletzten Mohikanern zählt, was die Vorlagepraxis angeht. Selbst lange Jahre zögerliche Höchstgerichte, wie beispielsweise das spanische Verfassungsgericht oder das italienische Verfassungsgericht, haben mittlerweile vorgelegt. Traditionsreiche Gerichte, wie das House of Lords oder der Conseil d'Etat legen schon seit langem vor. Das Bundesverfassungsgericht war hier wirklich ein Nachzügler. Von daher ist es eine gute Nachricht und bemerkenswert. Bemerkenswert ist dann aber auf der anderen Seite der Duktus der Anfrage. Das kann man wie folgt lesen: „Entweder Ihr seht das wie wir, oder wir treten in einen offenen Konflikt zum Europarecht.“ Und so ist das Vorlageverfahren in den Verträgen natürlich nicht gemeint. Hier sagen die Sondervoten der Richter Lübke-Wolff und

Gerhard alles Nötige. Sie weisen darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht hier die Grenze des Rechts überschreitet, dass es hier letztlich um politische Fragen geht, dass hier möglicherweise auch Grundsätze der Gewaltenteilung vom Verfassungsgericht überschritten worden sind.

Bertelsmann Stiftung:
Nun heißt es also: Der EuGH entscheidet und entweder wird diese Entscheidung akzeptiert oder es kommt zu einem Konfliktfall mit dem Bundesverfassungsgericht. Können Sie erklären, was dann passiert?

Prof. Mayer:

Das Bundesverfassungsgericht treibt Deutschland in eine Vertragsverletzung hinein, wenn es Entscheidungen des EuGH nicht akzeptieren sollte.

Wenn das Verfassungsgericht sich wirklich gegen eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes stellt, dann verletzt Deutschland durch eine solche Verfassungsentscheidung die Verträge. Dann gibt es ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland. Solche Verfahren sind zwar problematisch, wenn die Vertragsverletzung von unabhängigen Gerichten, wie wir sie in allen Mitgliedstaaten haben, ausgeht. Aber die Europäische Kommission hat schon wiederholt Vertragsverletzungsverfahren gegen Staaten angestrengt, in denen Gerichte das Europarecht verletzt hatten und deswegen ist das hier auch keine völlig undenkbare Option.

Es kann aber auch gut sein, und hier ist auch die Klugheit des EuGH gefragt, dass der EuGH in einer maßvollen Entscheidung das Bundesverfassungsgericht beruhigen kann und versichert, dass die Rechtskontrolle der EZB gewährleistet ist. Die ist ja auch durchaus vorgesehen in den Verträgen. Die EZB steht nicht außerhalb des Rechts. Der EuGH würde dann auch betonen, dass hier gerade keine

flashlight europe

Grenzüberschreitung stattgefunden hat, dass die EZB sich im Rahmen ihres Mandates hält und dass von daher letztlich die Vorlage des Bundesverfassungsgerichts so beantwortet werden kann, dass eben keine Europarechtsprobleme bestehen. Es wäre zu wünschen, dass das Bundesverfassungsgericht dann auch ein Einsehen hat und der drohende Justizkonflikt sich dann auflöst. Verlierer wären nämlich bei einem offenen Konflikt der Gerichte das Recht, die europäische Rechtsgemeinschaft und letztlich beide Gerichte.

**Bertelsmann Stiftung:
Die Erläuterungen des Gerichts lesen sich so, als wollten die Richter zu Folgeklagen geradezu ermutigen. Lese ich das richtig? Wie ist das zu bewerten?**

Prof. Mayer:

Dazu kann ich auf das Sondervotum des Richters Gerhard verweisen, der überzeugend deutlich macht, dass das Bundesverfassungsgericht die Klagemöglichkeiten in einer Art und Weise geöffnet hat, die schlicht nicht angehen. In der Tat hat das Bundesverfassungsgericht mittlerweile durch richter-rechtliche Rechtserfindungen einen Rechtsbehelf kreiert, in dem im Prinzip jedes europäische Recht vor dem Bundesverfassungsgericht angreifen kann. Das ist natürlich vor allem auch die Möglichkeit für das Bundesverfassungsgericht, im Spiel zu bleiben und sich den Zugriff auf europarechtliche Fragen zu sichern.

Solche Klagen zuzulassen grenzt fast schon an eine Selbstblockade. Es gab zuletzt über 40.000 Beschwerdeführer bei diesen Euroverfahren. Das sind Verfahren, die so als Massenverfahren nicht vorgesehen sind. Man merkt bereits an solchen Größenordnungen, dass es da auch gar nicht mehr um das Recht geht, da geht es um politische Kampagnen, um eine politische Auseinandersetzung gegen Europa. Gegen bestehende Mehrheiten im legitimen politischen Prozess. Dass das Gericht solche Kampagnen

ermöglicht und auch noch befördert, ist ein untragbarer Zustand.

Zur Person:

Franz C. Mayer, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht,

Rechtsvergleichung und Rechtspolitik an der Universität Bielefeld, war im Lissabon-Verfahren sowie im ersten Euro-Verfahren (Griechenland-Hilfe) Prozessvertreter des Bundetags

Die Fragen stellte:

Isabell Hoffmann, Bertelsmann Stiftung, Programm Europas Zukunft

flashlight europe

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Isabell Hoffmann
isabell.hoffmann@bertelsman-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81313