

DEUTSCHE DEMOKRATIE IM EUROPÄISCHEN STAATENVERBUND

- Überlegungen zur Rechtsprechung zur Wirtschafts- und Währungsunion -

Thomas Weck, Bonn^{*}

Dieses Diskussionspapier entwickelt einen Vorschlag zur Wiederherstellung des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion.

Zusammenfassung

Für das deutsche Staatswesen ist das Konzept der Volkssouveränität konstitutiv. Das Grundgesetz macht deshalb zwar Vorgaben für die Ausübung der Staatsgewalt, ist aber in anderen Belangen (z. B. der Wirtschaftspolitik) bewusst offen formuliert. Die Rückbindung der Staatsgewalt an das Volk ist auf Ebene der Europäischen Union (EU) von untergeordneter Bedeutung. Die EU ist vielmehr eine autonome Rechtsordnung, in der sich die (demokratisch verfassten) Mitgliedstaaten koordinieren. Das gilt insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik. Die deutsche und die europäische Rechtsordnung ergänzen einander in einem Staatenverbund, der auf EU-Ebene allerdings über eine verminderte demokratische Legitimation verfügt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in mehreren Verfahren mit dem deutschen Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion befasst. Ausgangspunkt war jeweils das von ihm entwickelte „Grundrecht auf Demokratie“. In seinem Urteil zur Europäischen Bankenunion hat das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip verneint. Dem stand nicht entgegen, dass der Bundestag im Bereich der Finanzmarktregulierung nur zu einer formalen Kontrolle in der Lage ist, während – in Umkehr der demokratischen Gewaltenteilung – die sachlich-inhaltliche Gestaltung der Regulierung im Wesentlichen durch die Exekutive vorgegeben wird. Im Urteil zum PSPP-Anleihekaufprogramm hat das Bundesverfassungsgericht dagegen aus der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags strenge Anforderungen an die Kontrolle der europäischen Institutionen abgeleitet und einen Verstoß bejaht. Der Bundestag hat sich in seiner Schlussfolgerung zu dem Anleihekaufprogramm auf eine formale Stellungnahme im Sinne des Urteils zur Bankenunion beschränkt. Das Urteil zum PSPP-Anleihekaufprogramm belässt den deutschen Verfassungsorganen bei genauer Betrachtung allerdings auch Freiräume mit Blick auf die sachlich-inhaltlichen Anforderungen an die Ausübung ihrer Kontrolle. Das aktuelle Verfahren zum europäischen Wiederaufbaufonds bietet eine Gelegenheit, um diese Anforderungen zu präzisieren und dadurch die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben zusammenzuführen.

^{*} Dr. Thomas Weck, LL.M., B.A., Att'ny (NY), ist Leitender Analyst bei der Monopolkommission und habilitiertes Mitglied der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der Beitrag gibt allein die persönlichen Ansichten des Verfassers wieder. Eingeflossen sind Erkenntnisse aus seiner Habilitationsschrift über die Regulierung innovativer Finanzinstrumente, 2020. Der Verfasser freut sich über Rückmeldungen unter: thomas.weck@uni-bonn.de.

I. Einführung

Das Bundesverfassungsgericht hat zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mehrere wichtige Entscheidungen in Hinblick auf das deutsche Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) erlassen. Die Tragweite der Entscheidungen wird klar, wenn man neben der unions- und der verfassungsrechtlichen Dimension auch die Gegenstände der jeweiligen Urteile und Beschlüsse berücksichtigt. Ein zentrales Urteil ist insofern die Entscheidung zur EU-Bankenunion, in dem sich das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2019 unter dem Blickwinkel des „Grundrechts auf Demokratie“ (Art. 38 Abs. 1 GG) mit dem komplexen Regulierungssystem zur Bewältigung europäischer Finanz- und Schuldenkrise auseinandersetzen musste.¹ Im Frühjahr 2020 brach im Urteil des BVerfG zum PSPP-Anleihekaufprogramm bekanntermaßen ein Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof auf.² Ein weiteres wichtiges verfassungsgerichtliches Verfahren für die Wirtschafts- und Währungsunion betrifft aktuell den europäischen Wiederaufbaufonds zur wirtschaftlichen Bewältigung der Covid 19-Pandemie.³ Da der bestehende Konflikt seine Grundlage im notwendigen Schutz der deutschen Demokratie innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion findet, soll in diesem Beitrag der Frage nachgegangen werden, ob sich aus den Anforderungen des Demokratieprinzips auch ein Ansatz zur Lösung des bestehenden Konflikts ableiten lässt.

Zu diesem Zweck befasst sich das vorliegende Diskussionspapier zunächst mit den Merkmalen, die aus nationaler und unionaler Sicht die Europäische Union als „Staatenverbund“ prägen (Abschn. II). Im Anschluss arbeitet es den Schutzgehalt des Demokratieprinzips heraus, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in den genannten Verfahren zur Bankenunion, zum PSPP-Anleiheprogramm und zum EU-Wiederaufbaufonds bisher entwickelt hat (Abschn. III). Es wird dargelegt, dass die Aussichten, eine Vertragsänderung für weitere Schritte hin zu einer besser demokratisch legitimierten Wirtschafts- und Währungsunion zu nutzen, vor diesem Hintergrund skeptisch zu betrachten sind. Anders wäre die Situation, wenn das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Bundestag im Zusammenhang mit Kompetenzübertragungen inhaltlich nachschärfen würde (Abschn. IV). Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse und Empfehlungen zusammen (Abschn. V).

II. Die Europäische Union als Staatenverbund

Die Europäische Union bildet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Staatenverbund, wobei die Beteiligung Deutschlands an diesem Staatenverbund letztlich auf den Willen des deutschen Volkes zurückführbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Auffassung auf Basis des Staatsverständnisses des Grundgesetzes entwickelt (Abschn. 1). In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und im Regelungsgerüst der europäischen Verträge hat die demokratische Legitimation der EU demgegenüber eine untergeordnete Bedeutung. Das erklärt sich daraus, dass die Unionsrechtsordnung vor allem darauf ausgerichtet ist, eine – im Kern weiter völkerrechtliche Kooperation – zu regeln. Die demokratische Legitimation ist mit Blick auf dieses Regelungsziel nicht zentral (Abschn. 2). Zwar stehen die beiden Rechtsprechungslinien nicht notwendigerweise im Widerspruch zueinander. Konflikte

¹ BVerfGE 151, 202.

² BVerfGE 154, 17; siehe zuvor BVerfGE 142, 123 (insb. Ls. 3-4 und Rn. 163 ff.).

³ BVerfG, Az. 2 BvR 547/21.

können aber trotzdem durch die vergleichsweise schwach ausgeprägte demokratische Legitimation der Durchsetzung der Unionspolitiken entstehen (Abschn. 3).

1. Der demokratische Staat aus der verfassungsrechtlichen Sicht des Bundesverfassungsgerichts

Der Staat des Grundgesetzes ist ein demokratischer Rechtsstaat (Art. 20 GG). Demokratische Merkmale wiesen bereits die Weimarer Reichsverfassung und zum Teil sogar schon die Reichsverfassung von 1871 auf. Die Weiterentwicklung des Demokratieprinzips im Grundgesetz wird offenbar, wenn man bedenkt, dass Demokratie im Kaiserreich als ein rein objektives Konzept verstanden wurde, das die Konstitution des Reichstags als Staatsorgan betraf, aber keine laufende Rückbindung der Staatsgewalt an das Volk erforderte. So erläuterte Laband in seinem Lehrbuch zum Reichsverfassungsrecht:⁴

„Als unjuristisch muß dagegen die Auffassung bezeichnet werden, daß das Volk durch den Reichstag als seine Vertretung fortlaufend einen Antheil an den Staatsgeschäften des Reiches ausübt. Sowie die Wahl erfolgt ist, hört jeder Antheil, jede Mitwirkung, jeder rechtlich relevante Einfluß des "gesammten Volkes", d. h. aller einzelnen Reichsangehörigen auf die Willensentschlüsse des Reiches auf.“

Demgegenüber betonte das Bundesverfassungsgericht in seinem *Maastricht*-Urteil gerade die Notwendigkeit der laufenden Rückbindung der Staatsgewalt an den Willen des Volkes:⁵

„Das durch Art. 38 GG gewährleistete Recht, durch die Wahl an der Legitimation von Staatsgewalt teilzunehmen und auf deren Ausübung Einfluß zu gewinnen, schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, dieses Recht durch Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird“.

Demokratische Staatsgewalt bedeutet unter dem Grundgesetz also Volkssouveränität sowohl in objektiver (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) als auch in subjektiver Hinsicht (Art. 38 GG). In objektiver Hinsicht ist der demokratische Staat vor allem durch die Bündelung der Staatsgewalt im vom Volk gewählten Parlament und durch die parlamentarische Willensbildung nach dem Mehrheitsprinzip gekennzeichnet. Zusätzlich muss alles andere staatliche Handeln über eine Legitimationskette zum Parlament (persönlich) bzw. durch inhaltliche Vorgaben des Parlaments (sachlich) auf den Volkswillen zurückführbar sein. Auch das Unionsrecht muss aus diesen Gründen an das parlamentarisch gesetzte nationale Recht zurückgekoppelt sein; zudem müssen dem Bundestag stets substantielle Aufgaben verbleiben. In subjektiver Hinsicht ist dem Volk als grundrechtsgleiches Recht das aktive und passive Wahlrecht garantiert. Dieses macht es dem Volk möglich, über die Zusammensetzung des Bundestags und – über die Wahl in den Ländern – des Bundesrates zu entscheiden.⁶

Das im zuvor beschriebenen Sinne verstandene Demokratieprinzip beeinflusst auch das verfassungsrechtliche Verständnis von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung. Auf horizontaler Ebene weist der

⁴ Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 1, 1876, S. 504.

⁵ BVerfGE 89, 155 (171 f., 182).

⁶ Siehe Art. 28 Abs. 1 S. 1-2 GG speziell zur Garantie der Wahlen auf Länderebene.

Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) den Staatsorganen die Zuständigkeit zur Ausübung von Staatsgewalt in der Weise zu, dass die (formelle) Gesetzgebung im Rahmen der Verfolgung politischer Ziele einen auch für die anderen Gewalten verbindlichen Rechtsrahmen schafft, dass die Verwaltung innerhalb dieses Rahmens über Sachfragen entscheidet und dass die Rechtsprechung angerufen werden kann, um die Maßnahmen der anderen beiden Gewalten anhand rechtlicher Maßstäbe zu überprüfen. In ihrem Zusammenwirken haben die Gewalten einen Ausgleich herzustellen (praktische Konkordanz). Ähnlich ist die Gewaltenteilung im deutschen Bundesstaat in vertikaler Hinsicht zu verstehen (Art. 20 Abs. 1 GG). Auch im Bundesstaat geht es bei Ausübung der Staatsgewalt um die Erfüllung der Funktionen, die das Grundgesetz ausdrücklich zuweist, und auch im Zusammenwirken von Bund und Ländern ist nach den Prinzipien der sogenannten „Bundestreue“ ein Ausgleich herzustellen.

Dennoch wäre es ein Fehlschluss anzunehmen, dass die Staatsordnung des Grundgesetzes eine umfassende Ordnung des Staatswesens darstellt. Das Grundgesetz ist in mancherlei Hinsicht vielmehr bewusst offen formuliert. Unter anderem ist es – wie das Bundesverfassungsgericht selbst formuliert – „wirtschaftspolitisch neutral“. Damit bleibt es dem demokratischen Gesetzgeber überlassen, sich für oder gegen ein bestimmtes Wirtschaftssystem und eine „ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik“ zu entscheiden.⁷ Dem steht nicht entgegen, dass die marktwirtschaftlichen Prinzipien des in Deutschland bestehenden Wirtschaftssystems verfassungsrechtlich an das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Grundrechte (insb. Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1, 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG) zurückgebunden sind.

2. Die EU aus der unionsrechtlichen Sicht des Europäischen Gerichtshofs

Der Europäische Gerichtshof führt die Europäische Union (EU) lediglich auf die Einigung der Mitgliedstaaten über die Errichtung der Union und nicht auf den Volkswillen zurück.⁸ Aus der institutionellen Ordnung der EU und der damit verbundenen Selbstbeschränkung der Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten leitet er allerdings ab, dass die EU eine „autonome Rechtsordnung“ bildet.⁹ In dieser autonomen Rechtsordnung ist nach den europäischen Verträgen zwischen den Werten, Zielen und Interessen der Union zu unterscheiden, wobei diese Elemente zugleich aufeinander bezogen sind.¹⁰

Die Werte der Union (Art. 2 EUV) umfassen fundamentale Rechtsgüter und sind bei Verfolgung ihrer Ziele zu beachten. Dazu gehört auch der Wert der Demokratie. Dieser stellt im Rahmen der Art. 1 ff. EUV aber lediglich ein Teilelement eines umfangreicheren Regelungsgerüsts dar, auch wenn er bei der Auslegung des Unionsrechts besonders zu berücksichtigen ist (siehe auch Art. 10 ff. EUV).¹¹ Die Ziele der EU (Art. 3 EUV) weisen eine Stufenstruktur auf. Das Hauptziel der Union ist es, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Art. 3 Abs. 1 EUV). Dieses Hauptziel wird sodann für das In-

⁷ BVerfGE 4, 7 (17 f.); dazu auch Weck, Regulierung innovativer Finanzinstrumente, 2020, S. 215 m. weit. Nachw.

⁸ EuGH, 05. 02. 1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen (26/62), Slg. 1963, S. 1 (24-27); 18. 12. 2014, Beitritt der Union zur EMRK (Avis 2/13), ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 166-168.

⁹ EuGH, 15. 07. 1964, Costa/E.N.E.L. (6/64), Slg. 1964, 1253 (1269).

¹⁰ Art. 1-3 EUV.

¹¹ Vgl. EuGH, 29. 10. 1980, Roquette, Rz. 33.

nenverhältnis und die Außenbeziehungen der EU näher konkretisiert (Art. 3 Abs. 2-4 bzw. Abs. 5 EUV). Dabei stellt der den Unionsbürgern im Innern der EU zu bietende Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen (Art. 3 Abs. 2 EUV) ein Zwischenziel bzw. ein Mittel dar, um das zuvor genannte Hauptziel erreichen zu können. Der angesprochene „Raum der Freiheit [...] ohne Binnengrenzen“ wiederum ist dadurch gekennzeichnet, dass die Union einen Binnenmarkt errichtet (Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV).¹² Die im Rahmen der EU zu errichtende Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Art. 3 Abs. 4 EUV) ist sodann ein spezielles Koordinationsinstrument. Sie soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich ein Binnenmarkt trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Strukturen in den Mitgliedstaaten überhaupt entwickeln kann. Das alles bedeutet insbesondere, dass die Europäische Union wirtschaftspolitisch keineswegs neutral, sondern vielmehr als marktwirtschaftliche Ordnung verfasst ist.

Die beschriebenen Ziele der Union lassen sich nur von allen Mitgliedstaaten gemeinsam erreichen. Das gemeinsame Interesse, bei der Verfolgung von nur gemeinsam erreichbaren Zielen zusammenzuarbeiten, wird in den Verträgen zuweilen als Unionsinteresse ausdrücklich angesprochen.¹³ Auch wenn die Verträge auf das Unionsinteresse nicht ausdrücklich Bezug nehmen, ist es in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ein wichtiges Element des Unionsrechts.¹⁴ Das gilt insbesondere für die Rechtssetzung. Die unionale Rechtssetzung dient der „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“¹⁵ (Harmonisierung), indem rechtlich die Koordination durch einheitliche Regeln verbessert und wirtschaftlich Marktzutrittsschranken abgebaut werden. Die Mitgliedstaaten koordinieren dazu ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe dieses Vertrags, für deren Festlegung die Union über eine ausschließliche oder mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit verfügt (Art. 2 Abs. 3 AEUV).¹⁶ In bestimmten Bereichen ist die Union zudem nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt (Art. 2 Abs. 5 AEUV).¹⁷ Speziell im

¹² Der Binnenmarkt ist dabei durch ein System unverfälschten Wettbewerbs gekennzeichnet; Protokoll No. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb, ABl. C 202, 07. 06. 2016, S. 308.

¹³ Art. 3 Abs. 5 EUV; Art. 14, 106 Abs. 2, 107 Abs. 3 lit. b, c AEUV (Daseinsvorsorge/Wettbewerb); Art. 121 Abs. 1, 142 AEUV (Wirtschafts- und Währungspolitik); Art. 146 Abs. 2 AEUV (Beschäftigungspolitik); Art. 171 Abs. 1, 3, Art. 172 AEUV (Transeuropäische Netze); Art. 309 AEUV (Investitionsförderung); Protokoll 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, ABl. C 202, 07. 06. 2016, S. 307; Protokoll 29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, ABl. C 202, 07. 06. 2016, S. 311.

¹⁴ Siehe z. B. EuGH, 28. 10. 2010, Volvo Car Germany (C-203/09), Slg. 2010, S. I-10721, Rn. 29 (koordinierte bzw. effektive Durchsetzung des Unionsrechts); 22. 12. 2008, Regie Networks (C-333/07), Slg. 2008, I-10807 (Verfolgung von Wettbewerbssachen), Rn. 92; 15. 06. 2017, T.KUP (C-349/16), ECLI:EU:C:2017:469 (Tätigwerden in Außenhandels-sachen, Rz. 39; 01. 05. 2006, Federation of Technological Industries u. a. (C-384/04), Slg. 2006, I-4191, Rn. 48 f. (Rückforderung von Beihilfen); 07. 10. 2004, Kommission/Frankreich (C-239/03), Slg. 2004, I-9325, Rn. 29 (sonstige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten).

¹⁵ Art. 114 Abs. 1 AEUV.

¹⁶ Siehe auch Art. 4 f. AEUV.

¹⁷ Siehe auch Art. 6 AEUV.

Bereich der Wirtschaftspolitik enthalten die europäischen Verträge noch weiterreichende Vorgaben für die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 1, 119 f. AEUV).

Zwar sehen die europäischen Verträge zugleich einen Schutz vor Kompetenzübergriffen der EU-Institutionen vor (Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 EUV). Insbesondere stellt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung eine Kompetenzschranke dar, wonach die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden kann, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben hingegen bei den Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 2 EUV). Darüber hinaus haben die EU-Institutionen als Kompetenzausübungsschranken die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten (Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV).¹⁸ Die Bedeutung dieser Schranken ist in der europäischen Rechtsprechung allerdings gering geblieben. Denn zum einen sind die Unionskompetenzen gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik schon nach den Verträgen sehr weit (s. Art. 114 AEUV). Zum anderen hat der Europäische Gerichtshof aus den Verträgen Grundsätze abgeleitet, wonach sich im Rahmen der Rechtssetzung das Unionsinteresse im Zweifel gegenüber den Interessen einzelner Mitgliedstaaten durchsetzt. Namentlich die Grundsätze der unmittelbaren Anwendung und des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten zur effektiven und diskriminierungsfreien Anwendung des Unionsrechts sorgen dafür, dass die Mitgliedstaaten unionalen Rechtsakten auch im Kontext der Rechtsanwendung grundsätzlich keine einzelstaatlichen Interessen entgegenhalten können.¹⁹

Die demokratische Legitimation der Union bildet in der europäischen Rechtsprechung – trotz vereinzelter Bezugnahmen des Europäischen Gerichtshofs²⁰ – eine Leerstelle. Das gilt auch für die europäische Rechtsprechung zum Binnenmarkt und zur Wirtschafts- und Währungsunion.²¹ Das bedeutet aber nicht, dass eine solche Legitimation gänzlich fehlen würde. Insofern bietet es sich an, zwischen nationalen Gestaltungsinteressen und unionalen Kooperationsinteressen zu unterscheiden. Die nationalen Gestaltungsinteressen der mitgliedstaatlichen Bevölkerungen werden in den EU-Institutionen dadurch repräsentiert, dass im Europäischen Rat, im Rat und insbesondere im Europäischen Parlament aus den Mitgliedstaaten entsandte Vertreter tätig sind und dass die Europäische Kommission durch Rat und Parla-

¹⁸ Siehe zur Subsidiarität auch Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, ABl. C 202, 07. 06. 2016, S. 206.

¹⁹ Siehe EuGH, 05. 02. 1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen (26/62), Slg. 1963, S. 1 (24-27): unmittelbare Anwendbarkeit; EuGH, 15.07.1964, Costa/E.N.E.L. (6/64), Slg. 1964, 1253 (1269) (Anwendungsvorrang); EuGH, 07. 11. 2013, UPC Nederland (C-518/11), ECLI:EU:C:2013:709, Rz. 59 (zur mitgliedstaatlichen Pflicht, das Unionsrecht effektiv und diskriminierungsfrei anzuwenden).

²⁰ EuGH, 19. 12. 2019, Junqueras Vies (C-502/19), ECLI:EU:C:2019:1115, Rn. 63; 19. 12. 2019, Puppink (C-418/18 P), ECLI:EU:C:2019:1113, Rn. 64 f.; 09. 03. 2010, Kommission/Deutschland (C-518/07), Slg. 2010, I-1885, ECLI:EU:C:2010:125, Rn. 41 ff.; 3. September 2008, Kadi/Rat und Kommission (C-402/05 P), Slg. 2008, I-6351, ECLI:EU:C:2008:461, Rn. 303; 10. 01. 2006, IATA und ELFAA (C-344/04), Slg. 2006, I-403, ECLI:EU:C:2006:10, Rn. 61; 30. 04. 1996, Niederlande/Rat (C-58/94), Slg. 1996, I-2169, ECLI:EU:C:1996:171, Rn. 35.

²¹ Siehe z. B. EuGH, 27. 11. 2012, Pringle (C-370/12), ECLI:EU:C:2012:756; 16. 06. 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 68, EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000; dazu näher unten Abschn. III.2.a.

ment ernannt wird. Diese institutionelle Anbindung an die Mitgliedstaaten hat zur Folge, dass die nationalen Interessen über das Handeln der genannten EU-Institutionen gemeinsame Interessen werden.²² Die unionalen Kooperationsinteressen werden rechtlich durch die Bindung der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten an die in den Unionsverträgen festgelegten Ziele abgesichert. Die aus deutscher Sicht nötige demokratische Legitimation der Unionsrechtssetzung ist nach dem Gesagten zweistufig: Hinsichtlich der nationalen Gestaltungsinteressen ergibt sie sich aus der demokratischen Legitimation der Vertreter, die für Deutschland auf EU-Ebene handeln. Hinsichtlich der unionalen Kooperationsinteressen folgt sie aus der völkerrechtlichen Zustimmung Deutschlands zu den EU-Verträgen und dem damit errichteten Regelungsgerüst, einschließlich der marktwirtschaftlichen Vorgaben der Verträge. Allerdings ist die demokratische Legitimation der EU gleichwohl vermindert. Denn abgesehen vom Europäischen Parlament sind die anderen Institutionen, die an der EU-Rechtssetzung beteiligt sind, nicht unmittelbar demokratisch legitimiert. Im Europäischen Rat und im Rat kommt es lediglich zu einer Verlängerung der Legitimationskette aus den Mitgliedstaaten, während die Europäische Kommission ihre Befugnisse aus den Verträgen erhält und nicht unmittelbar vom Willen der Wählerschaft in den Mitgliedstaaten ableitet.

Der Umstand, dass die EU nicht wirtschaftspolitisch neutral, sondern vielmehr marktwirtschaftlich verfasst ist, bringt freilich noch zwei weitere Besonderheiten mit sich, die für die Frage der demokratischen Legitimation der EU von Belang sind. Die eine Besonderheit ist, dass die EU über Institutionen verfügt, die weitreichende wirtschaftspolitische Entscheidungsbefugnisse im Bereich der Unionsrechtsanwendung haben und dabei – so namentlich die Europäische Zentralbank (EZB; Art. 130 AEUV) – zum Teil sogar besonders unabhängig sind.²³ Dies rechtfertigt sich nicht aus der demokratischen Legitimation der Institutionen, sondern daraus, dass für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach den EU-Verträgen besondere wirtschaftliche Expertise erforderlich ist, wenn gewährleistet sein soll, dass die Institutionen Risiken für die Wirtschaftsentwicklung vermindern und positive Impulse für den EU-Binnenmarktes setzen können.²⁴ Die andere Besonderheit ist, dass die europäischen Verträge die Unionsbürger nicht nur als politische Subjekte, sondern auch als Marktbürger behandeln und ihnen wirtschaftliche „Grundfreiheiten“ (Art. 34 ff. AEUV) zuerkennen. Diese erhalten dadurch einen rechtlichen Hebel, um ihre wirtschaftlichen Ziele insbesondere gegenüber wirtschaftsbeschränkenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzusetzen. Auch hier hinter steht das Interesse an der Schaffung eines funktionsfähigen EU-Binnenmarktes.

²² Vgl. Weck, BKR 2020, 463.

²³ Weitreichende wirtschaftspolitische Befugnisse haben allerdings auch andere EU-Institutionen, insb. die Europäische Kommission bei der Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts (Art. 101 ff. AEUV) und Kommission und Rat gemeinsam bei Außenhandelsmaßnahmen (z. B. Verhängung von Antidumpingzöllen).

²⁴ Vgl. dazu mit Blick auf die EZB das Bundesverfassungsgericht selbst in BVerfGE 89, 155 (204 f.): „Die Entwicklung der Währungsunion ist auch nach Eintritt in die dritte Stufe voraussehbar normiert und insoweit parlamentarisch verantwortbar. [...] Das EZB ist nach Art. 105 Abs. 1 EGV vorrangig auf die Gewährleistung der Preisstabilität verpflichtet. Die EZB ist bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Art. 107 EGV mit Unabhängigkeit ausgestattet. Bereits aus der sechsten Erwägung der Präambel des Unions-Vertrages ergibt sich die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion eine stabile Währung zugrunde zu legen. Art. 2 EGV erklärt es u.a. zur Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft, ein nichtinflationäres Wachstum und einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen zu erreichen. [...]“

3. Zusammenführung der Sichtweisen über die Idee des Staatenverbunds

Das Unionsrecht ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für Deutschland grundsätzlich verbindlich, da es über Art. 23 Abs. 1 GG auf die demokratische Willensbildung in Deutschland zurückgeführt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht sieht die EU deshalb als sogenannten „Staatenverbund“ an. Denn es handle sich um eine „enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“²⁵

Der Europäische Gerichtshof hat den Topos des Staatenverbunds bislang nicht in seine Rechtsprechung übernommen. Das ist, vom völkerrechtlichen Ausgangspunkt seiner Rechtsprechung aus gedacht, auch konsequent. Denn die demokratische Legitimation der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ist kein Gegenstand des Unionsrechts, sondern diesem vielmehr vorgelagert. Dennoch steht das Unionsrecht in der Auslegung des Europäischen Gerichtshof nicht zwingend im Widerspruch zur Idee der EU als eines „Staatenverbunds“. In Hinblick auf diese Idee ergänzen die Rechtsordnung der EU und die der Mitgliedstaaten vielmehr einander: Zum einen stellt die nationale Verfassungsordnung durch die Rückbindung an eine demokratische Willensbildung der Wahlvölker in den Mitgliedstaaten sicher, dass der institutionelle Rahmen in der EU in den Augen der Bevölkerungen legitimiert ist. Zum anderen erfüllt das Unionsrecht gerade für Deutschland eine Ergänzungsfunktion. Denn es regelt Fragen im gemeinsamen Interesse, die über das rein nationale deutsche Interesse hinausgehen. Zudem handelt es sich um wirtschaftspolitische Fragen, für die das Grundgesetz – abgesehen von Ermächtigungen für die deutschen Verfassungsorgane – selbst keine abschließenden Vorgaben macht. Das rechtfertigt das Verständnis der EU als einer „engen, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten“, die eigenständig öffentliche Gewalt ausüben kann, ohne dadurch zwingend mit der nationalen Staatsgewalt in Konflikt zu geraten.

Dessen ungeachtet folgen aus der verminderten eigenen demokratischen Legitimation der EU-Institutionen (mit Ausnahme des Europäischen Parlaments) allerdings sehr wohl Konfliktpotenziale. Denn im institutionellen Rahmen der EU kommt es bei der Rechtssetzung, wie gesagt, zu einem komplexen Zusammenwirken von reinen EU-Institutionen und Institutionen, die aus von den Mitgliedstaaten entsandten Vertretern gebildet werden. Die Umsetzung der EU-Rechtssetzung erfordert in den Mitgliedstaaten gegebenenfalls weitere Rechtssetzung und zumindest die Einbeziehung mitgliedstaatlicher Exekutiv- und Judikativorgane. Die Frage, welchen Interessen einzelne Maßnahmen auf EU-Ebene dienen und wer für diese Maßnahmen gegenüber dem Wahlvolk – als mitgliedstaatlichem Souverän – verantwortlich ist, lässt sich unter diesen Umständen nicht mehr ohne Weiteres beantworten. Darüber hinaus wirken sich demokratische Mehrheitswechsel, wie sie z. B. durch eine Parlamentswahl auf mitgliedstaatlicher Ebene herbeigeführt werden, im Entscheidungsfindungsprozess der EU-Institutionen nicht oder nur gedämpft aus. Am gravierendsten erscheint allerdings, dass gerade die grundlegenden Entscheidungen über die Wirtschaftspolitik, bei der das Grundgesetz zugunsten der politischen Gestaltung durch die Verfassungsorgane bewusst offen bleibt, durch die Bindung Deutschlands an die völkerrechtliche Zustimmung zur EU und die in den Unionsverträgen enthaltenen Vorgaben zum Binnenmarkt und zur Wirtschafts- und Wäh-

²⁵ BVerfGE 123, 267 (Ls. 1 und Rn. 229).

rungsunion vorbestimmt sind. Sie sind einer nationalen politischen Gestaltung damit allenfalls noch in Randbereichen zugänglich. Die volle Gestaltungsmacht lässt sich hingegen nur durch ein Verfahren zur Änderung der EU-Verträge oder zum Austritt aus der Union (Art. 48, 50 EUV) wiedererlangen.

III. Der Schutz der demokratischen Legitimation in der Wirtschafts- und Währungsunion

Die zuletzt gemachten Feststellungen bedeuten, dass der Schutz der aus nationaler Ebene verbleibenden demokratischen Gestaltungsmacht besonders wichtig ist, weil diese laufend durch Maßnahmen auf EU-Ebene weiter beschränkt und ausgehöhlt werden kann. Ausreichend dafür ist, dass die Unionsorgane formell auf Grundlage ihrer Kompetenzen zum Schutz des Binnenmarktes und zur weiteren Ausgestaltung bzw. Durchsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion tätig werden. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Gefahren bereits in seinen Urteilen zum Maastricht- und zum Lissabonvertrag gesehen.²⁶ Zwar hat es aus der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG zunächst den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes abgeleitet.²⁷ Im Folgenden hat es aber – dazu gegenläufig – aus dem Wahlrecht (Art. 38 GG) auch ein dieses erweiterndes und speziell gegenüber Maßnahmen der EU praktisch relevantes „Grundrecht auf Demokratie“ herausdestilliert.²⁸ Dieses gestattet unter anderem die Überprüfung von Einzelmaßnahmen im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion.²⁹

Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion zeigt, dass das Bundesverfassungsgericht die inhaltlichen Anforderungen an eine demokratische Gestaltung durch die deutschen Verfassungsorgane in diesem Kontext nur (noch) sehr niedrig ansetzt. Das Urteil zur Bankenunion macht dies besonders deutlich (Abschn. 1). Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht die nicht unmittelbar demokratisch legitimierten EU-Institutionen (namentlich: EZB, EuGH) in seinem Urteil zu den PSPP-Anleihekäufen einem umso schwereren demokratischen Rechtfertigungsdruck unterworfen. Die Reaktion des Bundestags zeigt freilich, dass dieser die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte Überwachung der EU-Institutionen aus sachlich-inhaltlichen Gründen kaum leisten kann (Abschn. 2). Interessant wird nun sein, wie sich das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung im Verfahren zum EU-Wiederaufbaufonds weiterentwickelt. Das Verfahren könnte aus Sicht des Verfassers genutzt werden, um beide Rechtsprechungslinien in einer europarechtsfreundlichen Weise zusammenzuführen (Abschn. 3).

1. Europäische Bankenunion

Die europäische Bankenunion, deren wesentliche institutionelle Bestandteile den Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht bildeten, ist eine Folge der Finanzkrise gewesen. Die Tragweite des Bundesverfassungsgerichtsurteils lässt sich vollständig nur ermessen, wenn man die streitgegenständlichen Regelungen in ihrem Kontext betrachtet.³⁰

²⁶ BVerfGE 89, 155 (184); 123, 267 (352 ff., insb. 395, 434 f.).

²⁷ BVerfGE 123, 267 (Rn. 225).

²⁸ BVerfGE 135, 317 (Rn. 125); 142, 123 (Rn. 126).

²⁹ Kritisch Ipsen, RuP 2020, 344 (359); Schalast, BB 2017, 2690 (2692): verfassungsrechtliche Popularklage.

³⁰ Siehe auch Weck, Die Regulierung innovativer Finanzinstrumente (Fn. 7), S. 765 ff.

Die europäische Bankenunion wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise und der dadurch kurzfristig nötig gewordenen massiven Staatsnothilfen zur Stabilisierung von Banken und andere Finanzinstitutionen errichtet. Ausgangspunkt war die G 20-Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs vom November 2008, in der die Stabilität des Finanzsystems erstmals zum international maßgeblichen Schutzziel der Finanzaufsicht bestimmt wurde.³¹ Diese Gipfelerklärung und die weiteren Erklärungen der G 20-Gipfelteffen in den Jahren 2008-2011 trugen einerseits dazu bei, die krisenbedingt in Aufruhr geratenen Märkte zu beruhigen und legten andererseits die Grundlagen für die Finanzmarktregulierung in den USA und in Europa, wie wir sie heute kennen.³²

Auf EU-Ebene besteht nun allerdings die rechtliche Besonderheit, dass sich das Schutzgut der Stabilität des Finanzsystems nicht im EU-Primärrecht findet. Die europäischen Verträge definieren lediglich die Errichtung eines einheitlichen Binnenmarkts (Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV) als Ziel, an dem die EU-Regulierung in ihren wirtschaftsbezogenen Aspekten auszurichten ist. Diesem Binnenmarktziel ordnen die Verträge zwar andere wirtschaftsbezogene Ziele (z. B. unverfälschter Wettbewerb) zu. Sie erkennen auch die Notwendigkeit eines Aufsichtsrechts an, weisen dieses allerdings grundsätzlich den Mitgliedstaaten zu (Art. 124 AEUV). Nach den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung und der Subsidiarität dürfte sich die unionale Rechtssetzung also eigentlich nicht auf Fragen der Finanzaufsicht beziehen. Das war übrigens auch die Rechtslage, die in den Beihilfverfahren (Art. 107 ff. AEUV) bezüglich der mitgliedstaatlichen Rettungen von Banken und anderen Finanzinstitutionen zugrunde gelegt wurde. Denn die Rechtfertigung der staatlichen Hilfen wurde damals im Schutz mitgliedstaatlicher Rechtsgüter gesehen.³³ Die Finanzkrise hat jedoch gezeigt, dass sich der bestehende EU-Binnenmarkt ohne Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems nicht erhalten bzw. weiterentwickeln lässt. Der europäische Gesetzgeber ist daher zum Ausbau der Finanzmarktregulierung auf Basis der Ermächtigungsgrundlagen zur Ausgestaltung der EU-Grundfreiheiten (Art. 53, 62 AEUV) und des Binnenmarktes (Art. 114 AEUV) tätig geworden, ohne dass dies bislang zu grundsätzlichem Widerspruch geführt hätte.³⁴

Die europäische Bankenunion ist ein zentraler Bestandteil dieses Systems der EU-Finanzmarktregulierung. Die Bankenunion soll am Ende in institutioneller Hinsicht auf drei Säulen beruhen, von denen die ersten beiden schon stehen. Die erste Säule ist ein Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM). In diesem Rahmen übernimmt die EZB die Aufsicht über ca. 130 Banken, die anhand von Kriterien wie insbesondere ihrer Bilanzsumme, ihrer relativen Größe und wirtschaftlichen Bedeutung und des Erhalts von Staatshilfen als „signifikant“ (= systemrelevant) eingestuft werden.³⁵ Die

³¹ G 20, Declaration at the Summit on financial markets and the world economy, Washington, 15. 11. 2008, Rn. 2 f.

³² Siehe zusätzlich insb. G 20, Leaders' Statement, Pittsburgh, 24.-25. 09. 2009; G 20 Toronto Summit Declaration, 26.-27. 06. 2010, Rn. 3, 15 ff. und Anhang I Tz. 13, Anhang II; G 20 Seoul Summit Document, 11.-12. 11. 2010, Rn. 9, 14 f., 27 ff.; Cannes Summit Final Declaration, 3.-4. 11. 2011, Rn. 28–31.

³³ Siehe z. B. EU-Kommission – Die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise (nachfolgend „Bankenmitteilung“), ABl. EU C 270 vom 25. Oktober 2008, S. 8, Rn. 8 f.

³⁴ Näher Weck, Die Regulierung innovativer Finanzinstrumente (Fn. 7), S. 175.

³⁵ Siehe Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (SSM-Verordnung),

zweite Säule ist ein Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM).³⁶ Dieser umfasst die Banken unter SSM-Aufsicht und soll den Marktaustritt von Banken ohne Systemgefährdung ermöglichen. Als zusätzliche Institutionen wurden für die Zwecke des SRM auf EU-Ebene ein einheitliches Abwicklungsgremium (Single Resolution Board) und ein einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) geschaffen. Die dritte Säule soll eine Gemeinsame Einlagensicherung sein. Diese soll die von den Banken selbst aufzubringenden Kapitalpuffer durch einen zusätzlichen Kapitalstock für den Krisenfall ergänzen. Zusammen sollen die drei Säulen der europäischen Bankenunion gewährleisten, dass in einer erneuten Finanzkrise auf Staatshilfen verzichtet werden kann, mit denen nicht mehr lebensfähige Banken im Markt gehalten werden. Eine Ergänzung zur Bankenunion stellt deshalb der Europäische Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism – ESM) dar, der als mit Staatsmitteln befülltes Finanzierungssystem im Notfall die Rolle eines Letztfinanzierungsgebers (Back-Stop) erfüllen soll. Auch die Beteiligung Deutschlands am ESM war bereits Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung.³⁷

Aus verfassungsrechtlicher Sicht lässt sich die Entwicklung der Finanzmarktregulierung aus zwei Blickwinkeln heraus hinterfragen.³⁸ Zum einen ist ihre Verankerung in der deutschen demokratischen Grundordnung ganz grundsätzlich fraglich, zum anderen die in diesem Rahmen erfolgende Verschiebung von Kompetenzen in vertikaler (EU/Mitgliedstaaten) und horizontaler Hinsicht (Gewaltenteilung). Denn bereits die G 20-Beschlüsse während der Finanzkrise wurden durch Exekutive ohne Vorabfassung des deutschen Parlaments gefasst. Eine parlamentarische Debatte war in den Hochzeiten der Krise schon aus Zeitgründen ausgeschlossen. Die EU-Finanzmarktgesetzgebung ist seither an diesen G 20-Beschlüssen ausgerichtet. Sie ist auch weiter sehr stark durch die Exekutive geprägt, denn nur die EZB, die Europäische Kommission und die nationalen Aufsichtsbehörden verfügen über eine ausreichende Expertise, um die wirtschaftlichen Implikationen dieser Gesetzgebung zu überblicken. Der nationale parlamentarische Gesetzgeber wird nur noch zur Ausfüllung von Regelungslücken im Detail und aufgrund behördlich umfassend vorbereiteter Entwürfe tätig. Es kommt also gleichsam zu einer Umkehrung des kompetenzrechtlichen Leitbilds des Grundgesetzes, welches das Parlament als eigentlichen Verwalter der gesamten Staatsgewalt und jegliche Ausübung von Exekutivfunktionen – geschweige denn Maßnahmen auf EU-

ABl. L 287, 29.10.2013, S. 63; Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung), ABl. L 141, 14. 05. 2014, S. 1, insb. deren Art. 39.

³⁶ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. L 225, 30. 07. 2014, S. 1; Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 173, 12. 06.2014, S. 190.

³⁷ BVerfGE 132, 195; 135, 317.

³⁸ Siehe näher Weck, Die Regulierung innovativer Finanzinstrumente (Fn. 7), S. 755 ff.

Ebene – als von dieser parlamentarischen Verwaltung der Staatsgewalt abgeleitet ansieht. Diese Umkehrung ließe sich ohne ein Risiko größerer Verwerfungen auch nicht mehr rückgängig machen, denn die Finanzmärkte reagieren sensibel auf etwaige Störungen durch nicht abgestimmte nationale Vorstöße zur Änderung der bestehenden Regulierung. Dieser Befund ist auch bei der Lektüre des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Bankenunion zugrunde zu legen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich in seinem Urteil im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens mit den institutionellen Aspekten der zwei bestehenden Säulen der Bankenunion zu befassen, also des SSM und des SRM. Die Beschwerdeführer hatten im Verfahren hinreichend substantiiert vorgebracht (§ 23 Abs. 1 S. 2, § 92 BVerfGG), dass sie durch eine Verletzung der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane hinsichtlich der SSM-Verordnung und der SRM-Verordnung in ihrem „Anspruch auf Demokratie“ aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt waren. Unzulässig war ihre Verfassungsbeschwerde allein, soweit sie durch die Mitwirkung auch in Art. 14 GG verletzt sahen.³⁹ Das Bundesverfassungsgericht stützte seine Entscheidung also, was den Rechtsmaßstab betraf, ausschließlich auf das von ihm entwickelte „Grundrecht auf Demokratie“.⁴⁰

Zum Inhalt des Grundrechts führte das Bundesverfassungsgericht in Einzelnen aus, dass Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG die Wahlberechtigten vor einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG schützt, die unter Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 GG) preisgibt. Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle.⁴¹ Das „Grundrecht auf Demokratie“ kann zwar beschränkt werden.⁴² Allerdings gelten Grenzen für solche Beschränkungen insbesondere, soweit es zu einer Aufgabenübertragungen auf unabhängige Institutionen kommt.⁴³ Das Bundesverfassungsgericht sieht diese Grundsätze als im Unionsrecht gespiegelt an.⁴⁴

Als grundrechtsverpflichtete Verfassungsorgane bezeichnete das Bundesverfassungsgericht in diesem Kontext ausdrücklich Bundestag und Bundesregierung. Diese hätten in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen, dürften sich an Kompetenzüberschreitungen nicht beteiligen und müssten an offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen auf EU-Ebene aktiv auf deren Beendigung hinwirken.⁴⁵ Die in der Verfassungsrechtsprechung zuvor undeutliche Abgrenzung zwischen der Identitätskontrolle und der Überprüfung von möglichen Kompetenzüberschreitungen der Unionsorgane (*Ultra-vires*-Kontrolle) wurde hier dem entsprechend so vorgenommen, dass die Verfassungsidentität dann verletzt wird, wenn die deutschen

³⁹ BVerfGE 151, 202 (Rn. 90 ff., 107 ff.).

⁴⁰ Dazu auch BVerfGE 151, 202 (Rn. 114 ff.); zum Verhältnis zwischen diesem (subjektiven) Grundrecht und dem (objektiven) Demokratieprinzip speziell Rn. 117.

⁴¹ BVerfGE 151, 202 (Rn. 120 ff.).

⁴² BVerfGE 151, 202 (Rn. 130 ff.).

⁴³ BVerfGE 151, 202 (Rn. 134).

⁴⁴ BVerfGE 151, 202 (Rn. 135 ff.).

⁴⁵ BVerfGE 151, 202 (Rn. 140).

Verfassungsorgane offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen auf EU-Ebene nicht verhindern.⁴⁶ Die beiden Kontrollansätze laufen mit Blick auf den grundrechtlichen „Anspruch auf Demokratie“ also parallel.⁴⁷

Anhand dieses verfassungsgerichtlich definierten Maßstabs überschreitet die SSM-Verordnung den durch die Ermächtigung in Art. 127 Abs. 6 AEUV gesetzten Rahmen nicht in verfassungswidriger Weise.⁴⁸ Auch die Einrichtung eines besonderen Aufsichtsgremiums (Supervisory Board) durch Art. 26 Abs. 1 SSM-VO begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. insoweit Art. 129 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 AEUV).⁴⁹ Und selbst die Unabhängigkeit (= Weisungsfreiheit) der EZB bei Ausübung ihrer Funktionen im Rahmen der Bankenaufsicht (vgl. Art. 130, Art. 282 Abs. 3 S. 3 und 4 AEUV) führt aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht zu einer Unterbrechung der demokratischen Legitimationskette.⁵⁰ Werden der EZB über die Währungspolitik hinaus weitere Aufgaben zugewiesen, sind allerdings „zusätzliche Vorkehrungen erforderlich, um die Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken.“⁵¹ Insbesondere muss sich der Bundestag mit dem Handeln der EZB befassen können, wobei das Bundesverfassungsgericht näher ausführt, wie die Befassung aussehen kann.⁵²

Das Bundesverfassungsgericht sieht ebenso in der Errichtung und Kompetenzausstattung des einheitlichen Abwicklungsausschusses (Single Resolution Board) keine qualifizierten Überschreitungen der der Europäischen Union nach Art. 114 Abs. 1 AEUV eingeräumten Kompetenzen.⁵³ In diesem Zusammenhang greift das Bundesverfassungsgericht die Sicht des Europäischen Gerichtshofs zur Errichtung des Binnenmarktes durch die EU-Verträge und EU-Gesetzgebung zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes nach Art. 114 AEUV explizit auf.⁵⁴ Die Errichtung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 1 AEUV begegnet für das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 EUV) zwar „nicht unerheblichen Bedenken“.⁵⁵ Ein Verstoß gegen Art. 114 AEUV durch Einräumung zu weiter Kompetenzen scheidet hier aber deshalb aus, weil Gründung und Kompetenzausstattung des Ausschusses den in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelten Kriterien genügen. Das Bundesverfassungsgericht

⁴⁶ Siehe speziell dazu BVerfGE 151, 202 (Rn. 145 ff., 150 ff.).

⁴⁷ Näher BVerfGE 151, 202 (Rn. 203-205).

⁴⁸ BVerfGE 151, 202 (Rn. 160 ff., Rn. 171 ff.). Das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt insoweit auch allgemeine unionsrechtliche Grenzen, namentlich das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV); Rn. 197.

⁴⁹ BVerfGE 151, 202 (Rn. 198).

⁵⁰ BVerfGE 151, 202 (Rn. 207 ff.).

⁵¹ BVerfGE 151, 202 (Rn. 211).

⁵² BVerfGE 151, 202 (Rn. 212 ff.).

⁵³ BVerfGE 151, 202 (Rn. 231 ff.).

⁵⁴ BVerfGE 151, 202 (Rn. 236).

⁵⁵ BVerfGE 151, 202 (Rn. 240-246).

mahnt gleichwohl eine „strikt[e] Auslegung der zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse im Bereich der Bankenabwicklung“ an, um einen „offensichtlichen Verstoß gegen Art. 114 Abs. 1 AEUV“ zu vermeiden.⁵⁶ Die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen der Bankenabwicklung auf den einheitlichen Abwicklungsausschuss berührt angesichts von näher erörterten „Kompensationsmaßnahmen“ auch nicht die durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität.⁵⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen seines Urteils zwar in weitem Umfang selbst Unionsrecht ausgelegt. Im Rahmen des von ihm angenommenen verfahrensbezogenen Kooperationsverhältnisses hätte es somit grundsätzlich alle offenen Auslegungsfragen nach Art. 267 Abs. 3 AEUV dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen müssen. Darauf konnte das Bundesverfassungsgericht hier aus seiner eigenen Sicht jedoch verzichten, da die relevanten Fragen durch die europäische Rechtsprechung bereits in einer Weise geklärt waren, die keinen vernünftigen Zweifel offenließ („*acte éclairé*“).⁵⁸

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mag im Detail an vielen Stellen Angriffsflächen bieten oder Fragen aufwerfen. Darauf kommt es im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht an. Es ist vielmehr festzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Überprüfung zentraler Bestandteile der europäischen Bankenunion eine Verletzung der deutschen Verfassungsidentität verneint hat, obwohl diese Bankenunion einer demokratischen Gestaltung auf mitgliedstaatlicher Ebene aufgrund des eingangs dargelegten regulatorischen Hintergrunds nicht mehr ohne Weiteres zugänglich ist. Das Bundesverfassungsgericht begnügte sich im Wesentlichen damit, dass das „Grundrecht auf Demokratie“ den Bundestag und die Bundesregierung verpflichtet, aktiv darauf hinzuwirken, dass sich relevante Institutionen nicht (weiter) von einer demokratischen Kontrolle abkoppeln. Eine solche Abkopplung ist aber nur bei einer „offensichtlichen Überschreitung“ des in den europäischen Verträgen angelegten Regelungsprogramms verfassungsrechtlich relevant. Das bedeutet zwar, dass die Europäischen Agenturen im SSM und der Abwicklungsausschuss im SRM keine faktisch ausschließliche Entscheidungskompetenz zugewiesen bekommen dürfen. Die EU-Finanzmarktregulierung als solche wird vom Bundesverfassungsgericht allerdings nicht infrage gestellt. Sie muss nur vollumfänglich Ausdruck eines im Bundestag parlamentarisch gefassten Willens sein. Dass die in inhaltlicher Hinsicht entscheidende Willensbekundung schon mit der Zustimmung des Bundestags zu den europäischen Verträgen und dem dort definierten Binnenmarktziel erfolgt ist, nimmt das Bundesverfassungsgericht als gegeben hin und konzentriert sich ausschließlich auf die angegriffene europäische Bankenunion als Maßnahme zum Schutz des Binnenmarkts. Insofern macht das Gericht keine Vorgaben dazu, wie die Zustimmung des Bundestags inhaltlich zustande kommen soll. Je nach dem vom Unionsgesetzgeber gewählten Detailgrad ist also zu akzeptieren, dass eine inhaltlich angemessene Ausformulierung des parlamentarischen Willens überhaupt nur noch dann möglich ist, wenn die Aufsichtsbehörden die zu treffenden Regelungen durch Stellungnahmen auf EU-Ebene vorbereiten und auch die parlamentarische Befassung aus ihrem Zuständigkeitsbereich heraus eng begleiten.

In sachlich-inhaltlicher Hinsicht akzeptiert das Bundesverfassungsgericht demnach, dass der Bundestag im Rahmen der europäischen Bankenunion in eine Rolle gedrängt ist, in der er als potenzieller Störfaktor

⁵⁶ BVerfGE 151, 202 (Rn. 247).

⁵⁷ BVerfGE 151, 202 (Rn. 266-277).

⁵⁸ BVerfGE 151, 202 (Rn. 314 ff.).

bei der Umsetzung der G 20-Beschlüsse jedenfalls faktisch weitgehend ausgeschaltet ist. Ausreichend ist, dass er so beteiligt wird, dass er formal mitgestalten kann und der Finanzmarktregulierung personell Legitimität verschafft. Die Rechtsprechung spiegelt damit zwar eine strikte Ausrichtung des Gerichts am Mehrheitsprinzip wider, erscheint mit Blick auf die eingangs angesprochene Umkehrung des kompetenzrechtlichen Leitbilds des Grundgesetzes aber nicht unproblematisch.

2. EZB-Anleihekäufe

Innerhalb der EU bildet der Euroraum ein einheitliches Währungssystem, obwohl die Marktentwicklung in den Mitgliedstaaten uneinheitlich ist. Der EU-Binnenmarkt ist also tatsächlich noch unvollkommen. Dennoch gibt es bislang keine einheitliche Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten, um die vorhandenen Unvollkommenheiten zu überwinden. Die EZB hat in der EU-Schuldenkrise 2012-2015 Reformen angemahnt, die allerdings noch nicht erfolgt sind.⁵⁹ Die EZB hat freilich eigene Zuständigkeiten im Rahmen der Währungspolitik, die nach den EU-Verträgen die europäische Wirtschaftspolitik unterstützen soll.⁶⁰ Die währungspolitischen Maßnahmen bestehen vor allem aus der Zinspolitik und Ankäufen von Staatsanleihen durch die Notenbank (nachfolgend auch zusammengefasst als Geldpolitik). Die Zinspolitik ist seit der Schuldenkrise darauf gerichtet, durch niedrige Notenbankzinsen die Kreditaufnahme durch Geschäftsbanken bei der EZB attraktiv zu machen. Daneben kauft die EZB von den Mitgliedstaaten verbriefte Kredite (Staatsanleihen). Beides dient dazu, die Geldmenge im Markt zu erhöhen. Es soll dafür sorgen, dass mehr Investitionen möglich werden und dass das geldpolitisch angestrebte Inflationsziel von unter, aber nahe 2 % erreicht wird.⁶¹

Die uneinheitliche und teils ungünstige Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedstaaten sowie der allgemeine Reformstau in der EU haben bislang dazu beigetragen, dass das Inflationsziel – und damit sog. Preisstabilität – nicht erreicht werden konnte. Die Geldpolitik ist im Unionsinteresse seit der EU-Schuldenkrise folglich nicht mehr allein auf Preisstabilität, sondern auch auf die fortlaufende Stabilisierung des Euroraums ausgerichtet.⁶² Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich vor diesem Hintergrund allerdings die Frage, ob die Geldpolitik der EZB insoweit noch hinreichend in der deutschen demokratischen Grundordnung verankert ist. Außerdem stellt sich die Frage, ob es zu einer verfassungswidrigen Verschiebung von Kompetenzen im Vertikalverhältnis (EU/Mitgliedstaaten) dadurch kommt, dass mit der EZB eine nicht unmittelbar demokratisch legitimierte EU-Institution – wenn auch im günstigsten Fall nur übergangsweise – weitreichende Gestaltungsfunktionen übernimmt.

Die Geldpolitik der EZB war Gegenstand von zwei Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, bevor sie Gegenstand einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht wurde. Alle genannten Verfahren betrafen die Anleihekäufe der EZB, nicht die Zinspolitik. Um den in diesem Zusammenhang aufgebrochenen Konflikt zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht zu verstehen,

⁵⁹ Siehe z. B. EZB, Monatsbericht März 2014, S. 7, 89 ff.

⁶⁰ Art. 119 Abs. 2, 127 Abs. 1 s. 2 AEUV.

⁶¹ Dazu: EZB-Rat, The ECB's monetary policy strategy, 08. 05. 2003, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2003/html/pr030508_2.en.html.

⁶² Kritisch zu dieser Aufgabenerweiterung z. B. Brunner, ZfgK 2021, 428 (429); Nettesheim, NJW 2020, 1631 f.

ist es sinnvoll, zunächst die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu betrachten (Abschn. a) und dieser dann das PStP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegenüberzustellen (Abschn. b).

a) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den EZB-Anleihekäufen

Der Europäische Gerichtshof hat sich mit den EZB-Anleihekäufen vertieft in den Entscheidungen *Gauweiler* und *Weiss* befasst. In beiden Fällen hatte das Bundesverfassungsgericht dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Dabei hatte es insbesondere im Fall *Weiss* schon in seinen Vorlagefragen zu erkennen gegeben, dass es die Anleihekäufe im Rahmen des PStP-Programms der EZB für möglicherweise kompetenzwidrig hielt.⁶³

Der Europäische Gerichtshof ging in seinen Antworten jeweils vom Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) aus und legte dar, dass es Aufgabe des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ist, in unabhängiger Weise die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Maßnahmen festzulegen und auszuführen (Art. 127 Abs. 2, 130 AEUV).⁶⁴ Dagegen ist es die Aufgabe des Gerichtshofs, darüber zu wachen, dass das ESZB die Grenzen seiner Befugnisse einhält und sich insbesondere auf Maßnahmen der Währungspolitik beschränkt. Diese währungspolitischen Maßnahmen sind auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität auszurichten, wodurch das ESZB allerdings die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union unterstützt.⁶⁵ Das von der EZB verfolgte Ziel, Inflationsraten von unter, aber nahe 2 % zu gewährleisten ist aus Sicht des Gerichtshofs nicht mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet und angesichts der Unabhängigkeit des ESZB vom Gerichtshof hinzunehmen.⁶⁶

Zwar haben Maßnahmen, die die Preisentwicklung beeinflussen, mittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität des Euro-Währungsgebiets und weisen damit eine wirtschaftspolitische Komponente auf. Das macht solche Maßnahmen jedoch ebenfalls nicht unzulässig.⁶⁷ Dies gilt zumindest in Bezug auf solche Auswirkungen, die bereits bei Erlass der Maßnahmen als deren Folgen dieser Maßnahmen vorhersehbar waren und somit zu diesem Zeitpunkt bewusst in Kauf genommen wurden. Denn um Einfluss auf die Inflationsraten zu nehmen, muss die EZB zwangsläufig Maßnahmen ergreifen, die gewisse Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben.⁶⁸ Der Ankauf von auf Euro lautenden börsengängigen Wert-

⁶³ BVerfG, Beschluss, 18. 07. 2017, 2 BvR 859/15 u. a., <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/>. Die in diesem Unterabschnitt a) behandelten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs sind auch schon Weck, BKR 2020, 463 (464 f.) zusammengefasst (mit teils weitgehend übereinstimmenden Formulierungen).

⁶⁴ EuGH, 16. 06. 2015, *Gauweiler* u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 37-40; 11. 12. 2018, *Weiss* u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 23, 49.

⁶⁵ EuGH, 16. 06. 2015, *Gauweiler* u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 41-43.

⁶⁶ EuGH, 11. 12. 2018, *Weiss* u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 54, 56.

⁶⁷ EuGH, 16. 06. 2015, *Gauweiler* u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 51 f.

⁶⁸ EuGH, 11. 12. 2018, *Weiss* u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 61 ff.

papieren im Rahmen von Anleihekäufen ist ein grundsätzlich zulässiges geldpolitisches Mittel und umfasst auch den Ankauf von Staatsanleihen auf den Sekundärmärkten.⁶⁹

Die Unabhängigkeit der EZB soll im Rahmen der Anleihekäufe nicht zuletzt verhindern, dass den Mitgliedstaaten über währungspolitische Programme Möglichkeiten einer unzulässigen Staatsfinanzierung eröffnet werden.⁷⁰ Auch wenn Anleihekaufprogramme mit Blick auf die damit verfolgten Ziele verhältnismäßig sein müssen, verfügt die EZB insoweit über ein weites Ermessen. Der Gerichtshof kann ihre Entscheidungen deshalb nur daraufhin überprüfen, ob alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersucht und die Entscheidungen hinreichend begründet worden sind. Dazu verschafft er sich ein Gesamtbild, wozu er neben den Beschlüssen des ESZB auch Pressemitteilungen usw. heranzieht. Nicht hinnehmbar sind offensichtliche Beurteilungsfehler.⁷¹ Außerdem darf das Verbot der Staatsfinanzierung in Art. 123 AEUV nicht durch Ankäufe auf dem Sekundärmarkt umgangen werden.⁷²

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der im Rahmen des PSPP-Programms getroffenen Maßnahmen hat der Gerichtshof der EZB ebenfalls ein weites Ermessen eingeräumt. Es war für ihn aber nach den ihm vorliegenden Akten und den von der EZB angeführten Praktiken anderer Zentralbanken und verschiedener Studien nicht ersichtlich, dass die Geeignetheit der Maßnahmen aufgrund eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers angenommen worden war.⁷³ Die Erforderlichkeit des Programms wurde vom Gerichtshof mit Blick u. a. auf die Anwendungsmodalitäten, die Laufzeit und das Volumen der angekauften Anleihen überprüft, war aber gleichfalls zu bejahen.⁷⁴ Das Verbot monetärer Staatsfinanzierung wurde durch das Programm ebenfalls nicht verletzt.⁷⁵ Der Gerichtshof stellte klar, dass er seine Überprüfung trotz seiner Zurückhaltung gegenüber der Beurteilung der EZB auf solche Merkmale der Geldpolitik des ESZB erstreckt, gegen die im Verfahren Einwände erhoben werden.⁷⁶ Die relevanten Beschlüsse waren dessen ungeachtet hinreichend begründet, wobei der Gerichtshof auch in diesem Zusammenhang die von der EZB ergänzend veröffentlichten Dokumente berücksichtigte.⁷⁷

⁶⁹ EuGH, 16. 06. 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 61-92; Urteil vom 11. Dezember 2018, C-493/17 – Weiss u. a., ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 68-70.

⁷⁰ EuGH, 16. 06. 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 60, zu dieser Frage auch Rn. 93 ff.

⁷¹ EuGH, 16. 06. 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 66 ff.

⁷² EuGH, 16. 06. 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 101.

⁷³ EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn.74-78.

⁷⁴ EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn.79 ff.

⁷⁵ EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 102 ff. Daran ändert es nichts, dass Anleihen gegebenenfalls bis zur Endfälligkeit gehalten und dass Anleihen mit negativer Endfälligkeitsrendite angekauft werden; siehe ebenda Rn. 146 ff.

⁷⁶ EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 108.

⁷⁷ EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 35 ff.

b) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum PSPP-Programm

Das Bundesverfassungsgericht ist dem Europäischen Gerichtshof auf Basis des Grundgesetzes lange Zeit gefolgt, hat diese Gefolgschaft bei der Beurteilung des PSPP-Programms allerdings verweigert. In Bezug auf das PSPP-Programm der EZB entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die EZB und der Europäische Gerichtshof beide offensichtlich und in strukturell bedeutsamer Weise ihre Kompetenzen überschritten haben.⁷⁸ Soweit die Verfassungsbeschwerden in dem Verfahren sich direkt gegen die Unanwendbarkeit des Urteils des Europäischen Gerichtshofs richteten und ein Unterlassen von Bundestag und Bundesregierung ungeachtet der Frage einer Kompetenzüberschreitung rügten, waren sie unzulässig.⁷⁹

In seiner Begründetheitsprüfung legte das Bundesverfassungsgericht wie in seinem Urteil zur Bankenunion den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab des von ihm entwickelten „Grundrechts auf Demokratie“ zugrunde.⁸⁰ Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere nicht, Hoheitsrechte im Bereich der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können.⁸¹ Die Verfassungsorgane müssen den Vollzug des europäischen Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen deshalb kontinuierlich beobachten und haben bei Kompetenzüberschreitungen in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise darauf hinzuwirken, dass die Kompetenzordnung wiederhergestellt wird. Zwar verbleibt ihnen insoweit ein weiter und nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbarer Gestaltungsspielraum.⁸² Das Bundesverfassungsgericht nahm hier allerdings zum Schutz der Verfassungsordnung die bereits im Abschnitt zur Bankenunion dargelegte Kontrollbefugnis in Anspruch.⁸³

Die Bundesregierung und der Bundestag haben die Beschwerdeführer in ihrem „Recht auf Demokratie“ verletzt, soweit sie es unterlassen haben, geeignete Maßnahmen dagegen zu ergreifen, dass die EZB in ihren Beschlüssen zum PSPP-Anleiheprogramm weder geprüft noch dargelegt hatte, dass die beschlossenen Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Diesem Befund stand die abweichende Auffassung des Europäischen Gerichtshofs nicht entgegen. Denn die Auffassung des Gerichtshofs, der Beschluss des EZB-Rates über das PSPP-Programm und seine Änderungen seien noch kompetenzgemäß, verkannte aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts die Bedeutung und Tragweite des auch bei der Kompetenzverteilung zu beachtenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 EUV) offensichtlich und war wegen der Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP methodisch nicht mehr vertretbar.⁸⁴ Die Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs wurde damit

⁷⁸ BVerfGE 154, 17 (Ls. 2-4, 7-9; Rn. 97 ff.).

⁷⁹ BVerfGE 154, 17 (Rn. 92 ff.).

⁸⁰ BVerfGE 154, 17 (Rn. 98 ff.).

⁸¹ BVerfGE 154, 17 (Rn. 102-104, 114 f.).

⁸² BVerfGE 154, 17 (Rn. 108 f.).

⁸³ BVerfGE 154, 17 (Rn. 110-112).

⁸⁴ BVerfGE 154, 17 (Rn. 119, siehe auch Rn. 123, 133); zur vom Bundesverfassungsgericht insoweit angenommenen Prüfungsbefugnis siehe auch Rn. 119, 124-126, 133, 139.

auch dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV nicht gerecht.⁸⁵ Das Urteil des Gerichtshofs war deshalb seinerseits kompetenzwidrig und entfaltet auf die deutschen Verfassungsorgane somit keine Bindungswirkung.⁸⁶

In Bezug auf die Geldpolitik der EZB befand das Bundesverfassungsgericht, dass die (kompetenzrechtliche) Verhältnismäßigkeit des PSPP-Programms aus Sicht des Gerichts zweifelhaft und jedenfalls die Begründung des Programms, auch unter Berücksichtigung von Pressemitteilungen und sonstigen öffentlichen Äußerungen von Entscheidungsträgern der EZB, unzureichend war.⁸⁷ Dieser Verstoß gegen die Kompetenzordnung war – ebenso wie der des Europäischen Gerichtshofs strukturell bedeutsam und damit verfassungsrechtlich erheblich.⁸⁸ Das Verbot der Staatsfinanzierung sah das Bundesverfassungsgericht hingegen als nicht verletzt an, sofern die vom Gerichtshof anerkannten Garantien zur Verhinderung einer Umgehung beachtet würden.⁸⁹ Auch die Risikoverteilung zwischen den nationalen Zentralbanken ermöglichte keine Umverteilung der Staatsschulden zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone und berührte deshalb nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages.⁹⁰

Dennoch traf Bundesregierung und Bundestag aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung die Pflicht, „dem als Ultra-vires-Akt zu qualifizierenden PSPP“ entgegenzutreten. Deshalb hatten Bundesregierung und Bundestag namentlich auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken.⁹¹ Daneben wurde der Bundesbank untersagt, nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten an der Umsetzung der relevanten Beschlüsse über die PSPP-Anleihekäufe mitzuwirken, wenn nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegen würde, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen.⁹²

Der Europäische Gerichtshof hat auf das Urteil mit einer Pressemitteilung reagiert, in der er darauf hingewiesen hat, dass er für die Auslegung des Unionsrechts nach Art. 267 AEUV alleinzuständig ist.⁹³ Im Schrifttum hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ein überwiegend kritisches Echo hervorgeru-

⁸⁵ BVerfGE 154, 17 (Rn. 123, 142); zur vom Bundesverfassungsgericht insoweit angenommenen Prüfungsbefugnis siehe auch Rn. 143, 158.

⁸⁶ BVerfGE 154, 17 (Rn. 117, 119, 154, 163).

⁸⁷ BVerfGE 154, 17 (Rn. 116, 165-177).

⁸⁸ BVerfGE 154, 17 (Rn. 178).

⁸⁹ BVerfGE 154, 17 (Rn. 180 ff., 197 ff.).

⁹⁰ BVerfGE 154, 17 (Rn. 222).

⁹¹ BVerfGE 154, 17 (Rn. 229, siehe auch Rn. 231-232).

⁹² BVerfGE 154, 17 (Rn. 235).

⁹³ EuGH, Pressemitteilung 58/2020, 08. 05. 2020; dem Gerichtshof beipflichtend: EU-Kommissionspräsidentin v. d. Leyen, Pressemitteilung, Statement/20/846, 10. 05. 2020.

fen.⁹⁴ Die Einwände bezogen sich dabei vor allem auf das Verhältnis von Unions- und nationalem Recht und die Verteilung der Überprüfungs Kompetenzen zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht; insbesondere auf Fragen zum Umfang der Vorlagepflicht (Art. 267 Abs. 3 AEUV), zur Kompetenz für die Auslegung des einschlägigen Unionsrechts und zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Zusammenhang mit Fragen der Kompetenzverteilung. Fragen, welche die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten speziell im Bereich der wirtschaftspolitischen Gestaltung betrafen, sind bisher weitgehend ausgeblendet worden. Dasselbe gilt hinsichtlich der Reichweite grundrechtlicher Schutzpflichten in diesem Bereich.

In Bezug auf die Kompetenzverteilung im Bereich der wirtschaftspolitischen Gestaltung ist zunächst bemerkenswert, dass das Bundesverfassungsgericht dem Grundgesetz enge währungs- und wirtschaftspolitische Vorgaben entnimmt.⁹⁵ Eine Auseinandersetzung mit seiner eigenen früheren Rechtsprechung zur wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes findet in diesem Zusammenhang nicht statt.⁹⁶ Die besagten engen Vorgaben gestatten es dem Bundesverfassungsgericht allerdings, seine eigene Beurteilung der Geldpolitik des EZB an die des Europäischen Gerichtshofs und die der EZB selber zu setzen. Daraus folgt dann, dass sich der Maßstab für die Unabhängigkeit der EZB, der Maßstab für die Beurteilung ihrer Geldpolitik durch den Europäischen Gerichtshof und letztlich der Maßstab für Bundesregierung und Bundestag zur Wahrung des „Grundrechts auf Demokratie“ darauf verengt, was das Bundesverfassungsgericht für währungs- und wirtschaftspolitisch angemessen hält.⁹⁷

Des Weiteren ist in Bezug auf die Kompetenzverteilung im Bereich der wirtschaftspolitischen Gestaltung bemerkenswert, dass das Bundesverfassungsgericht aus dem von ihm angenommenen „Grundrecht auf Demokratie“ Vorgaben für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Bundestag herleitet.⁹⁸ Insofern baut es zwar auf seinen früheren Entscheidungen zur Verfassungskonformität der Beteiligung Deutschlands an Maßnahmen im Bereich der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik auf.⁹⁹ In diesen Entscheidungen hatte das Bundesverfassungsgericht bereits hervorgehoben, dass der „Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“ darf.¹⁰⁰ Je größer das finanzielle Ausmaß von Haftungs-

⁹⁴ Im Wesentlichen wohlwollend z. B. di Fabio, FAZ, 08. 06. 2020; Gärditz, EuZW 2020, 505 (506 ff.); Grimm, FAZ, 18. 05. 2020; Kirchhof, NJW 2020, 2057 (2058 ff.); dagegen kritisch z. B. Calliess, NVwZ 2020, 897 ff.; Dietze u. a., EuZW 2020, 525 ff.; Hellwig, NJW 2020, 2497 (2498 ff.); Ipsen, RuP 2020, 344 (357 ff.); Kainer, EuZW 2020, 533 (534 ff.); F. C. Mayer, JZ 2020, 725 (728); Meyer-Beck, EuZW 2020, 519 (521 ff.); Pernice, EuZW 2020, 508 (509 ff.); Skouris, EuR 2021, 3 (23 ff.); differenzierend Nettesheim, NJW 2020, 1631 f.; Schorkopf, JZ 2020, 734 (736 ff.); Siekmann, EuZW 2020, 491 (492 ff.).

⁹⁵ BVerfGE 154, 17 (Rn. 134, 161-177).

⁹⁶ BVerfGE 4, 7 (17 f.); 50, 290 (338); kritisch deshalb Weck, BKR 2020, 463 (464).

⁹⁷ Weck, BKR 2020, 463 (464, 465).

⁹⁸ BVerfGE 154, 17 (Rn. 227).

⁹⁹ BVerfGE 129, 124 (Rn. 125); 132, 195 (Rn. 108); 135, 317 (Rn. 163); 142, 123 (Rn. 213).

¹⁰⁰ So ausdrücklich BVerfGE 129, 124 (179); in den anderen Entscheidungen wörtlich gleichlautend oder zumindest inhaltlich übereinstimmend.

übernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ist, umso wirksamer müssen die Mitgestaltungsrechte des Bundestages ausgestaltet werden. Insbesondere „darf dieser sich keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die [...] zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können“.¹⁰¹ Anders als in den früheren Entscheidungen zieht das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu den PSPP-Anleihen allerdings erstmals eine feste Grenze, jenseits derer es eine verfassungsrechtlich unzulässige „(nachträgliche) Änderung der Risikoverteilung“ annimmt.¹⁰² Diese Grenze wird genau genommen sogar in zwei Richtungen gezogen: Zum einen gilt sie auf nationaler Ebene im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesbank. Denn die Bundesbank darf sich weder im ESZB noch anderweitig an Maßnahmen beteiligen, die ohne Mitwirkung des Bundestags zu nicht vorab überschaubaren und haushaltsbedeutsamen Belastungen führen können.¹⁰³ Zum anderen gilt sie im unionalen Verhältnis zwischen Bundestag und ESZB. Denn auch das ESZB darf ohne Ermächtigung des Bundestags im Rahmen seiner Geldpolitik keine nicht überschaubaren Belastungen für den deutschen Staatshaushalt herbeiführen.¹⁰⁴

Die Notenbanken bewegen sich aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts innerhalb der gezogenen Grenzen, wenn sie im währungspolitischen Bereich als solchem tätig sind. Allerdings kann es zu einer Überschreitung der ihnen zugewiesenen Kompetenzen kommen, wann immer die Geldpolitik der Notenbanken Auswirkungen in der Wirtschaft hat. Diesbezüglich erkennt das Bundesverfassungsgericht zwar einen Beurteilungsspielraum der Notenbanken des ESZB an.¹⁰⁵ Allerdings ist es aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts mit der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags nicht vereinbar, wenn die Notenbanken eine Abwägung währungspolitischer Ziele mit den wirtschaftspolitischen Auswirkungen der eingesetzten Mittel vornehmen, die unverhältnismäßig ist.¹⁰⁶ Dabei ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht zwar keine ausdrückliche Differenzierung zwischen Fragen der Wirtschaftspolitik und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags vornimmt. Indessen bedeutet das nicht, dass sich beides decken würde. Eine Erstreckung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags auf alle Fragen der Wirtschaftspolitik würde nämlich nicht nur das ESZB beschränken, sondern das gesamte binnenmarktbezogene Unionsrecht infragestellen, soweit dieses wirtschaftspolitisch relevante Sachverhalte regelt. Da es sich bei der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts um einen „unverfügbaren Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips“ handelt, käme auch keinerlei Übertragung von Kompetenzen auf die EU in Betracht.¹⁰⁷ Angesichts dessen dürften sich die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nur auf einen Kernbereich des parlamentarischen Haushaltsrechts beziehen, ohne dass sich dem Urteil weitergehende

¹⁰¹ BVerfGE 135, 317 (Rn. 163).

¹⁰² BVerfGE 154, 17 (Rn. 227).

¹⁰³ Damit wohl überholt Siekmann in Sack, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 88 Rn. 111, wonach die Bundesbank im ESZB keine deutsche Staatsgewalt ausübe.

¹⁰⁴ Siehe in beiderlei Hinsicht BVerfGE 154, 17 (Rn. 235).

¹⁰⁵ BVerfGE 154, 17 (Rn. 134, 141, 161).

¹⁰⁶ BVerfGE 154, 17 (Rn. 167).

¹⁰⁷ BVerfGE 154, 17 (Rn. 104).

Aussagen zur Kompetenzverteilung in Fragen der Wirtschaftspolitik entnehmen lassen.¹⁰⁸ Bei einem solchen Verständnis bliebe freilich offen, wie andere Maßnahmen der EZB oder anderer EU-Institutionen mit wirtschaftspolitischen Auswirkungen zu beurteilen sind. Die Bedeutung des Urteils für die europäische Wirtschafts- und Währungs politik würde sich dadurch stark vermindern.

In Bezug auf die Reichweite grundrechtlicher Schutzpflichten ist das Urteil zum PSPP-Programm nur zum Teil aussagekräftig. Dem steht nicht entgegen, dass das Urteil maßgeblich auf der Annahme einer Schutzpflicht beruht, welche das Bundesverfassungsgericht aus dem von ihm angenommenen „Grundrecht auf Demokratie“ ableitet. Das Gericht konzentriert sich vorrangig darauf, die daraus folgenden negativen Vorgaben für die EU-Institutionen herauszuarbeiten, deren Überschreitung die deutsche Verfassungsidentität verletzt. Dagegen lässt das Bundesverfassungsgericht weitgehend offen, welche positive Vorgaben für die Kontrolle gelten, die die deutschen Verfassungsorgane über die EU-Institutionen ausüben haben. Das gilt insbesondere hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen, die für den Bundestag insoweit bei der Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung und bei einer deutschen Mitgestaltung der EU-Wirtschafts- und Währungsunion gelten. Es bleibt also offen, ob der Bundestag beispielsweise selbst Informationen zu den Auswirkungen der EZB-Anleihekäufen sammeln und diese ökonomisch bewerten muss, insbesondere wenn er die eigene Einschätzung der EZB zur Sinnhaftigkeit ihrer Anleihegeschäfte nicht teilt. Das Bundesverfassungsgericht erörtert zwar Gefahren der Geldpolitik, die es selbst sieht und die sich zum Nachteil der Mitgliedstaaten und von Wirtschaftsteilnehmern auswirken können.¹⁰⁹ Es macht dem Bundestag aber keine Vorgaben, wie er diese Gefahren zu bewerten hat. An anderer Stelle hebt es zudem hervor, dass die Verfassungsorgane über einen weiten politischen Gestaltungsspielraum verfügen, sofern Institutionen der EU die Grenzen des Integrationsprogramms in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise überschreiten.¹¹⁰ Dieser Gestaltungsspielraum kann sich nach dem Urteil zwar so verengen, dass die deutschen Verfassungsorgane von der EZB eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bezüglich ihrer Anleihekäufe verlangen müssen.¹¹¹ Darüber hinausgehende Aussagen trifft das Bundesverfassungsgericht mit gutem Grund jedoch nicht. Denn bei jeder Verletzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben würde sich die Frage einer – möglicherweise sehr weitreichenden – Haftung der Verfassungsorgane gegenüber den Grundrechtsträgern stellen.¹¹²

¹⁰⁸ Vgl. insofern schon BVerfGE 123, 267 (361 f.): „Nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung gefährdet die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber. Zu der vom Grundgesetz erstrebten Öffnung der Rechts- und Sozialordnung und zur europäischen Integration gehört die Anpassung an Vorgaben und Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber als nicht unmittelbar beeinflussbare Faktoren in die eigene Planung einstellen muss. Entscheidend ist aber, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann.“ Tendenziell strenger freilich BVerfGE 142, 123 (Rn. 214).

¹⁰⁹ BVerfGE 154, 17 (Rn. 168 ff., 172 ff.).

¹¹⁰ BVerfGE 154, 17 (Rn. 109).

¹¹¹ BVerfGE 154, 17 (Rn. 229 ff.).

¹¹² Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB.

Die angesprochenen offenen Fragen sind allgemeiner Natur. Insofern soll ihnen hier nicht weiter nachgegangen werden. Der Fokus soll vielmehr auf die Stellungnahme gelegt werden, die der Bundestag zur Umsetzung der konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts abgegeben hat. Der Bundestag hat im Juli 2020 eine Schlussfolgerung veröffentlicht, wonach der EZB-Rat „bei geldpolitischen Entscheidungen systematisch die Verhältnismäßigkeit mit in Rechnung stellt.“ Dabei hat er sich auf nach dem PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts veröffentlichte „Informationen aus EZB-Ratsbeschlüssen, Rechenschaftsberichten gegenüber dem Europäischen Parlament, Monats- und Jahresberichten und öffentlichen Äußerungen von Direktoriumsmitgliedern bzw. weiteren Mitgliedern des EZB-Rates“ gestützt. Die Darlegungen der EZB zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung seien „nachvollziehbar und die Vorgaben des Urteils des BVerfG [somit] erfüllt.“ Unabhängig davon komme der Bundestag dauerhaft seiner Integrationsverantwortung hinsichtlich geldpolitischer Entscheidungen des EZB-Rates nach.¹¹³

Die Schlussfolgerung erfüllt zum einen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil zur Bankenunion, da der Bundestag darüber so beteiligt wurde, dass er formal mitgestalten konnte und der Geldpolitik der EZB somit personell Legitimität verschaffte.¹¹⁴ Sie ist zum anderen aber auch mit den europäischen Verträgen und den zuvor angeführten Urteilen des Europäischen Gerichtshofs vereinbar, da sie die Funktion des EZB nicht beeinträchtigt, in unabhängiger Weise die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Maßnahmen festzulegen und auszuführen.¹¹⁵ Sie gestattet es der EZB insbesondere, ohne politische Einflussnahme die dazu nötigen „Entscheidungen technischer Natur [zu] treffen und komplexe Prognosen und Beurteilungen [vorzunehmen]“.¹¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat die Schlussfolgerung – ungeachtet der oben herausgearbeiteten offenen Fragen – zwischenzeitlich auch als Umsetzung der Vorgaben aus seinem Urteil akzeptiert.¹¹⁷ Dem stand nicht entgegen, dass der Bundestag die vom Bundesverfassungsgericht formulierten inhaltlichen Bedenken mit keinem Wort aufgegriffen, sondern sich in seiner Begründung ausschließlich auf die eigene Beurteilung der relevanten Anleihegeschäfte durch die EZB gestützt hat.¹¹⁸ Damit bleibt eigentlich offen, was der Bundestag darunter versteht, dauerhaft seiner Integrationsverantwortung hinsichtlich geldpolitischer Entscheidungen des EZB-Rates nachzukommen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Schlussfolgerung in zwei Beschlüssen vom April 2021 dennoch akzeptiert, weil Bundesregierung und Bundestag weder untätig geblieben sind, noch Maßnahmen getroffen haben, die offensichtlich ungeeignet oder völlig unzureichend waren, um die sich aus dem PSPP-Urteil ergebende Verpflichtung zu erfüllen.

¹¹³ Siehe Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank, BT-Drs. 19/20621 (angenommen am 02. 07. 2020).

¹¹⁴ Vgl. oben Abschn. III.1.

¹¹⁵ Art. 127 Abs. 2, 130, 282 Abs. 3 AEUV und EuGH, 16. 06. 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 40, 60; EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 49, 60.

¹¹⁶ EuGH, 16. 06. 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 68; EuGH, 11. 12. 2018, Weiss u. a. (C-493/17), ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 24, ähnlich dort Rn. 73.

¹¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 29. 04. 2021, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.

¹¹⁸ Siehe zu den Bedenken des Bundesverfassungsgerichts erneut die Nachweise in Fn. 95.

Allerdings bleibt immer noch eine – und gravierend erscheinende – Leerstelle, die zukünftig wird geschlossen werden müssen. Denn in Reaktion auf das PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wies der ehemalige Chefvolkswirt der EZB, *Otmar Issing*, richtig darauf hin, dass

„die EZB unter Wahrung der Preisstabilität die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft [= EU] zu unterstützen [hat]. Ein Mandat für eine ‚eigene Wirtschaftspolitik‘ besitzt die EZB jedoch nicht. [...] Mit einem Verständnis von demokratischer Legitimation schlichtweg unvereinbar ist die Vorstellung, es würde stets genügen, eine wie immer geartete Maßnahme werde im Rahmen ihres Mandats getroffen.“¹¹⁹

Diese Möglichkeit der Selbstermächtigung bleibt allerdings zwangsweise bestehen, soweit der Bundestag seine eine eigene politische Gestaltungsfunktion im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik nicht wahrnimmt. Das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts zum EU-Wiederaufbaufonds dürfte aus den nachfolgend dargelegten Gründen eine Gelegenheit bieten, verfassungsrechtlich abzusichern, dass diese politische Gestaltung in sachlich-inhaltlich sinnvoller Weise erfolgt.

3. EU-Wiederaufbaufonds

Der EU-Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU – NGEU) ist ein Konjunkturpaket, für das EUR 750 Mrd. über gemeinsame europäische Anleihen am Kapitalmarkt aufgenommen worden sind. Das Geld soll an Covid 19-geschädigte Regionen und Wirtschaftsbereiche in Form von Krediten und nicht zurückzahlbaren Zuschüssen ausgezahlt werden. Die Tilgung erfolgt über den EU-Haushalt. Jedes Land haftet dafür mit seinem Anteil am Wiederaufbaufonds. An dem EU-Wiederaufbaufonds besteht ein Unionsinteresse, weil der Fonds die Überwindung der Covid 19-Pandemie und die Wiederherstellung des EU-Binnenmarktes fördert, soweit dieser durch pandemiebedingte regionale Wirtschaftseinbrüche beeinträchtigt worden ist. Daneben handelt es sich um ein Instrument, das zugleich die EZB in ihrem Bemühen um eine Stabilisierung des Euroraums – in freilich begrenztem Umfang – entlasten kann.

Der EU-Wiederaufbaufonds ist in Deutschland gleichwohl umstritten. Die Einwände dagegen werden gerade aus der Haushaltswirksamkeit auf der nationalen Ebene abgeleitet. Der Fonds wird von Kritikern als Einstieg in eine sogenannte „Haftungsunion“ auf EU-Ebene angesehen. Eine formale Beteiligung des Bundestags ist bereits erfolgt. Der Bundestag nahm im März 2021 einen Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss an, der die deutschen Finanzierungsanteile am NGEU regelt.¹²⁰ Inhaltlich wird durch die Berührung der der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags die Frage aufgeworfen, ob damit der strenge Maßstab des „Grundrechts auf Demokratie“ aus dem PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts gilt und was dies konkret bedeutet.

Das Bundesverfassungsgericht erließ im März 2021 eine einstweilige Anordnung, mit der die Ausfertigung des Gesetzes über die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss zunächst verhindert wurde. In einem weiteren Beschluss vom April 2021 lehnte es einen weiteren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anord-

¹¹⁹ Issing, Die EZB muss die Grenzen ihres Mandats beachten, FAZ, 15. 05. 2020.

¹²⁰ Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages, Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz - ERatG), BR-Drs. 235/21, 25. 03. 2021.

nung dagegen ab und erklärte die zuvor erlassene einstweilige Anordnung für gegenstandslos. In der Hauptsache wird es sich mit der Frage befassen, ob das Zustimmungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss die Beschwerdeführer in ihrem „Recht auf Demokratie“ verletzt. In Frage steht insofern, ob das Gesetz die Verfassungsidentität berührt und das Integrationsprogramm der EU in „strukturell bedeutsamer Weise“ überschreitet.¹²¹ Bezüglich der Beschwerdebefugnis der Antragsteller hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Beschluss vom April 2021 darauf hingewiesen, dass eine dauerhafte Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten übermäßig in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags eingreifen könnte; zumal wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden ist.¹²²

In seiner Begründetheitsprüfung in demselben Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht allerdings bereits Zweifel dahingehend formuliert, ob das konkrete Zustimmungsgesetz verfassungswidrig ist.¹²³ In Bezug auf den Prüfungsmaßstab gegenüber Maßnahmen des Bundestages hat es hervorgehoben, dass nur eine evidente Überschreitung von äußersten Grenzen bei der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen justiziabel ist. „Eine aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze könnte“ nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts allenfalls dann „überschritten sein, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“¹²⁴ Der deutsche Gesetzgeber verfügt „namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über einen weiten Einschätzungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu beachten hat.“¹²⁵

Die Zurückhaltung, die das Bundesverfassungsgericht im Hauptsacheverfahren zum EU-Wiederaufbaufonds voraussichtlich walten lassen, hat einen anderen Hintergrund als im Urteil zur EU-Bankenunion: Dort ging es darum, dass die Verfassungsorgane bei der Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung innerhalb des Regelungsprogramms der europäischen Verträge einen weiten politischen Gestaltungsspielraum haben.¹²⁶ Hier geht es dagegen um die Spielräume, über welche der Haushaltsgesetzgeber verfügt, wenn er auf vorgelagerter Ebene darüber entscheidet, ob er gegenüber der EU und den anderen Mitgliedstaaten einen weiteren Schritt in Richtung einer wirtschaftspolitischen Koordination gehen möchte. Damit zeigt sich, dass im Hauptsacheverfahren um den EU-Wiederaufbaufonds umso sorgfältiger zu prüfen sein, welche Anforderungen auf Basis des „Grundrechts auf Demokratie“ an den Haushaltsgesetzgeber zu stellen sind. Denn es wäre widersprüchlich, wenn dieses Grundrecht einerseits erzwänge, dass Bundesregierung und Bundestag die Wahrnehmung bereits übertragener Kompetenzen

¹²¹ BVerfG, 02. 04. 2021, 2 BvR 547/21, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen, Rn. 76, 81](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/Rn.76,81).

¹²² BVerfG, 02. 04. 2021, 2 BvR 547/21 (Fn. 121), Rn. 84 f., 87-93.

¹²³ BVerfG, 02. 04. 2021, 2 BvR 547/21 (Fn. 121), Rn. 95.

¹²⁴ BVerfG, 02. 04. 2021, 2 BvR 547/21 (Fn. 121), Rn. 96.

¹²⁵ BVerfG, 02. 04. 2021, 2 BvR 547/21 (Fn. 121), Rn. 97.

¹²⁶ BVerfGE 151, 202 (Rn. 148).

durch EU-Institutionen mit Blick auf die wirtschaftspolitischen Auswirkungen streng kontrollieren (PSPP), andererseits aber eine (mögliche) weitere Kompetenzübertragung mit wirtschaftspolitischen Auswirkungen ohne nennenswerte inhaltliche Anforderungen erfolgen könnte (EU-Wiederaufbaufonds).

Eine intensive Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Anforderungen an den Bundestag im Hauptsacheverfahren wäre davon abgesehen auch aus unionsrechtlicher Sicht wünschenswert. Denn das Urteil zu den PSPP-Anleihen hat insoweit zu der misslichen Situation geführt, dass die EZB in ihrem Handeln beschränkt ist, wenn deren geldpolitischen Maßnahmen zwar zu einer Angleichung der Marktbedingungen im Euro-Währungsraum führen, diese Angleichung aber nur für andere Mitgliedstaaten positive und für Deutschland negative wirtschaftspolitische Auswirkungen hat.¹²⁷ Eine genaue Prüfung bereits zum Zeitpunkt einer (möglichen) Kompetenzübertragung könnte verhindern, dass es zu schwer handhabbaren Beschränkungen der europäischen Institutionen kommt, die über die Geldflüsse aus dem EU-Wiederaufbaufonds entscheiden.

IV. Vertragsänderung für weitere Schritte hin zu einer besser demokratisch legitimierten Wirtschafts- und Währungsunion?

In mehreren Beiträgen zum PSPP-Urteil ist die Frage angesprochen worden, ob der weiter bestehende Konflikt zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof dadurch entschärft werden könnte, dass der deutsche Staat weitere Integrationschritte auf EU-Ebene über eine Vertragsänderung (Art. 48 EUV) herbeiführt und die Integration somit aktiv weiter ausgestaltet.¹²⁸ Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass es in der gegenwärtigen Architektur der EU zumindest dann zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen kommt, wenn EU-Institutionen ihre Kompetenzen in einer Weise ausüben, die eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder den Einsatz einer Evolutivklausel grundsätzlich voraussetzen würde.¹²⁹

Die Möglichkeiten, um den Konflikt zwischen den höchsten Gerichten durch eine Vertragsänderung zu entschärfen, sind gleichwohl skeptisch zu sehen. Die Skepsis folgt aus der Auslegung des deutschen Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 38 GG) durch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf unionsrechtlich geregelte Sachverhalte. In seinem Urteil zur Bankenunion hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung erneut bestätigt, wonach Bundestag und Bundesregierung nach einer Übertragung von Kompetenzen auf die EU (hier: Finanzmarktregulierung zum Binnenmarktschutz) lediglich die Ausübung dieser Kompetenzen auf EU-Ebene überwachen müssen.¹³⁰ Dagegen trifft sie – unabhängig von unionsrechtlichen Vorgaben¹³¹ – keine verfassungsrechtliche Pflicht, die auf EU-Ebene getroffenen Maß-

¹²⁷ Siehe mit Blick auf die vom Europäischen Gerichtshof verlangte Kontrolldichte erneut BVerfGE 154, 17 (Rn. 133, 138, 146 ff., 165 ff.).

¹²⁸ T. Möllers, EuZW 2020, 503; Kirchhof, NJW 2020, 2057 (2062); Hufeld, jM 2020, 331 (333); Schorkopf, JZ 2020, 734 (737 f.).

¹²⁹ Rödel, ZAP 2020, 669 (673).

¹³⁰ BVerfGE 151, 202, (Rn. 130 ff., 211, 227, 273, 288); ähnlich schon zuvor BVerfGE 132, 195 (238 f.); 135, 317 (399); offener BVerfG 123, 267 (351).

¹³¹ Siehe z. B. BVerfGE 73, 339 (375) zum unionsrechtlichen Anwendungsvorrang, wie er durch EuGH, 15.07.1964, Costa/E.N.E.L. (6/64), Slg. 1964, 1253 (1269) entwickelt wurde.

nahmen durch nationale Maßnahmen weiter zu effektivieren. Erst recht besteht keine Pflicht, eine Übertragung weiterer Kompetenzen auf die EU zu prüfen oder in Angriff zu nehmen. Das gilt selbst dann, wenn diese erforderlich sein sollte, um offensichtliche Funktionsdefizite der Wirtschafts- und Währungsunion zu beheben. Denn eine Entsprechung zum unionsrechtlichen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) gibt es auf nationaler Ebene nicht. Auch aus dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in Art. 23 Abs. 1 GG ist keine Pflicht im genannten Sinne abzuleiten.¹³² Allerdings ist nicht zu erwarten, dass der Bundestag eine Vertragsänderung prüfen wird, wenn ihn keine verfassungsrechtliche Pflicht hierzu treffen sollte.¹³³

Die Skepsis wird weiter befeuert, wenn man berücksichtigt, dass eine weitere Kompetenzübertragung im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik den Bereich der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags berühren würde. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts im Urteil zu den PSPP-Anleihekäufen verletzt die EZB aber schon bei der Nutzung früher übertragener Kompetenzen die deutsche Verfassungsidentität, da ihre Geldpolitik die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags berührt. Das Urteil stellt insofern nicht nur eine Kritik am Vorgehen der EU-Institutionen dar, sondern verpflichtet Bundestag und Bundesregierung auch darüber hinaus, insbesondere die EZB stärker zu überwachen. Die offene Stellungnahme des Bundestags zu den PSPP-Anleihekäufen macht aber deutlich, dass dieser zu einer solchen Überwachung nicht willens und aus sachlich-inhaltlichen Gründen auch gar nicht ohne Weiteres in der Lage ist. Das Kontrollproblem würde durch eine Kompetenzübertragung im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik voraussichtlich weiter verschärft.

Zuletzt ist aus unionsrechtlicher Sicht zu bedenken, dass eine weitere Kompetenzübertragung im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik die Verantwortlichkeit des Bundes für die gemeinsame Wirtschaftspolitik der EU erhöhen würde. Denn unionsrechtlich hat der deutsche Staat im Umfang, in dem er Kompetenzen auf die EU zur weiteren Verfolgung des EU-Binnenmarktziels (Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV) übertragen hat, keine eigenen unüberprüfbaren Gestaltungsspielräume mehr. Er ist vielmehr verpflichtet, im Unionsinteresse für die effektive und diskriminierungsfreie Anwendung des auf der erweiterten Kompetenzgrundlage erlassenen Unionsrechts zu sorgen.¹³⁴ Damit ist absehbar, dass eine Kompetenzübertragung im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik den Konflikt zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof sogar noch weiter verschärfen könnte.

Anders wäre die Situation freilich, wenn das Bundesverfassungsgericht, über das im vorigen Abschnitt Ausgeführte hinaus, die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Bundestag im Zusammenhang mit Kompetenzübertragungen inhaltlich nachschärfen würde. Denn in diesem Fall würde bereits auf nationa-

¹³² Vgl. die Begründung in BVerfGE 123, 264 (354): „Die Ausübung dieser verfassungsrechtlich radizierten Prüfungskompetenz folgt dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, und sie widerspricht deshalb auch nicht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV-Lissabon); anders können die von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration nicht gewahrt werden.“

¹³³ Vgl. Schorkopf, JZ 2020, 734 (735).

¹³⁴ Siehe erneut EuGH, 07. 11. 2013, UPC Nederland (C-518/11), ECLI:EU:C:2013:709, Rz. 59 m. Nachw. (mit Verweis auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit).

ler Ebene stärker als bisher gewährleistet, dass weitere Kompetenzübertragungen sich in ein auf nationaler Ebene formuliertes Handlungsprogramm für die EU-Institutionen einfügen. Die bestehenden Konflikte könnten dadurch entschärft und weitere Konflikte günstigstenfalls verhindert werden.

V. Ergebnisse und Empfehlungen

Die Frage, welchen Interessen einzelne Maßnahmen auf EU-Ebene dienen und wer für diese Maßnahmen gegenüber dem Wahlvolk demokratisch verantwortlich ist, lässt sich im europäischen Staatenverbund nicht ohne Weiteres beantworten. Die grundlegenden Entscheidungen über die Wirtschaftspolitik, sind in der EU durch die Bindung Deutschlands zu den in den Unionsverträgen enthaltenen Vorgaben zum Binnenmarkt und zur Wirtschafts- und Währungsunion bereits vorbestimmt. Sie sind einer nationalen politischen Gestaltung damit allenfalls noch in Randbereichen zugänglich. Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert mit Blick auf die europäische Bankenunion, dass der Bundestag in sachlich-inhaltlicher Hinsicht in eine Rolle gedrängt ist, in der er als politischer Gestalter faktisch weitgehend ausgeschaltet ist. Ausreichend ist für das Bundesverfassungsgericht, dass der Bundestag so beteiligt wird, dass er formal mitgestalten kann und der Finanzmarktregulierung personell Legitimität verschafft. Dagegen verengt sich im Bereich der europäischen Währungs- und Wirtschaftspolitik der Maßstab für Bundesregierung und Bundestag zur Wahrung des „Grundrechts auf Demokratie“ erheblich. Denn insbesondere im Bereich der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags ermächtigt das Grundgesetz die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Das kann Probleme aufwerfen, soweit der Bundestag seine eine eigene politische Gestaltungsfunktion im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik nicht wahrnimmt und dies europäischen Institutionen – namentlich der EZB – überlässt. Das spricht dafür, eine genaue Klärung der Anforderungen des „Grundrechts auf Demokratie“ bereits zu dem Zeitpunkt vorzunehmen, in denen der deutsche Haushaltsgesetzgeber darüber entscheidet, ob er gegenüber der EU und den anderen Mitgliedstaaten einen weiteren Schritt in Richtung einer wirtschaftspolitischen Koordination gehen möchte. Das Hauptsacheverfahren zum EU-Wiederaufbaufonds bietet dem Bundesverfassungsgericht hierfür eine Gelegenheit.