

Vertragsverletzungsverfahren

## Der Streit ums letzte Wort

**Ein Jahr nach dem Karlsruher EZB-Urteil hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnet. Es geht um die grundsätzlichsste aller Fragen – und eine Lösung ist nicht in Sicht.**

Von MARLENE GRUNERT UND THOMAS GUTSCHKER



© Lakuntza, Nerea

Die Europäische Zentralbank in Frankfurt am Main.

War die Kuh nicht schon vom Eis? So schien es, als das Bundesverfassungsgericht Ende April den Antrag auf Vollstreckung seines Urteils zur Europäischen Zentralbank (EZB) ablehnte. Karlsruhe akzeptierte die Auffassung von Bundestag und Bundesregierung, wonach die EZB ein Anleihekaufprogramm im Nachhinein ausreichend gerechtfertigt habe, das die Richter im Mai 2020 noch für unzureichend begründet gehalten hatten. Das war zwar keine Kehrtwende. Die Voraussetzungen einer Vollstreckungsanordnung waren schlicht nicht erfüllt. Doch erst einmal konnte sich die Bundesregierung zurücklehnen.

Damit ist es jetzt vorbei. Die EU-Kommission hat am Mittwoch ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, das mit den üblichen Verfahren wenig zu tun hat. Es geht darin ums Ganze, um die grundsätzlichsste Frage überhaupt: Wer hat das letzte Wort, wenn es um europäisches Recht geht?

Diese Frage hatte das Bundesverfassungsgericht mit seinem EZB-Urteil selbst aufgeworfen. Es stellte damit nicht nur die Kompetenz der EZB in Frage, sondern auch die des

Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Die Richter in Luxemburg hatten das Anleihekaufprogramm der EZB für rechtmäßig erklärt, nachdem sie von Karlsruhe eingeschaltet worden waren. Doch hielt der Zweite Senat die Begründung der Kollegen für „objektiv willkürlich“ und „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“. Es war das erste Mal, dass Karlsruhe eine Rechtsfigur zur Anwendung brachte, die es über Jahre hinweg entwickelt hatte: die „Ultra Vires“-Kontrolle. Sie greift aus Sicht des Verfassungsgerichts, wenn eine europäische Institution, der EuGH eingeschlossen, die Ermächtigungen überschreitet, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurde.



## **F.A.Z. Machtfrage – Der Newsletter zur Bundestagswahl**

jeden Dienstag

[ANMELDEN](#)

Ursula von der Leyen, die Kommissionspräsidentin, hatte das umgehend zurückgewiesen. Nur wenige Tage nach dem EZB-Urteil erklärte sie apodiktisch: „Das letzte Wort über EU-Recht wird immer in Luxemburg gesprochen. Nirgendwo sonst.“ Das ist natürlich auch die Auffassung des EuGH, der sich – ungewöhnlich genug – ebenfalls zu Wort meldete: „Um die einheitliche Anwendung des Unionsrechts zu wahren, ist nur der zu diesem Zweck von den Mitgliedstaaten geschaffene EuGH befugt, festzustellen, dass eine Handlung eines Unionsorgans gegen Unionsrecht verstößt.“

### **Warum verging ein ganzes Jahr?**

Warum aber ließ die Kommission ein Jahr verstreichen, bevor sie nun zur Tat schritt? Eine Sprecherin erklärte das am Mittwoch so: Man versuche immer erst, Streitfälle im Dialog zu schlichten. Erst wenn das nicht gelinge, werde ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnet. Aus von der Leyens Umgebung hieß es ergänzend, man habe im vergangenen Jahr „auf

allen Ebenen“ das Gespräch gesucht, mit der Bundesregierung und mit dem Verfassungsgericht. Sogar die für Rechtsstaatlichkeit verantwortliche Vizepräsidentin der Kommission, Vera Jourova, diskutierte im Juli mit dem Verfassungsrichter Peter Müller über den Fall, auf einem öffentlichen Podium in Karlsruhe. Doch hätten alle Kontakte keine Lösung gebracht.

Den Ausschlag habe schließlich gegeben, dass das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Ende April nur die EZB-Entscheidung nachträglich für rechtmäßig erklärt habe, nicht auch das Urteil des EuGH. „Ein Halbsatz hätte gereicht“, heißt es aus dem Kabinett von der Leyens – ein Halbsatz, mit dem das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rechtsprechung hätte umstürzen sollen? Aus Karlsruher Sicht dürfte das eine unrealistische Hoffnung gewesen sein.

### **Auch der Zeitpunkt folgte politischen Erwägungen**

Es ist ohnehin nur ein Teil der Erklärung. Vertragsverletzungsverfahren sind politische Entscheidungen, sie werden vom gesamten Kollegium der Kommissare eröffnet. Und so unterlag auch die Wahl des Zeitpunkts politischen Erwägungen. Einerseits wollte von der Leyen verhindern, dass der Konflikt mit Karlsruhe und Berlin die Verhandlungen über die Corona-Wiederaufbauhilfen belastet. Darauf wurde intern immer wieder verwiesen. Im Frühjahr stand immerhin die Möglichkeit im Raum, dass das Verfassungsgericht von sich aus die Kredit-Aufnahme von 750 Milliarden Euro stoppt. Letztlich machten die Richter den Weg dafür frei; das notwendige Ratifizierungsgesetz konnte ausgefertigt werden. Inzwischen haben alle Staaten die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, im Juli soll das erste Geld fließen.

Andererseits registrierte die Kommission, dass sich immer öfter andere Regierungen auf das EZB-Urteil berufen, um missliebige Entscheidungen des EuGH nicht befolgen zu müssen. Der krasseste Fall ist Polen, wo die Regierung inzwischen den Großteil der Justiz unter ihre Kontrolle gebracht hat. Ministerpräsident Mateusz Morawiecki hatte schon vor einem Jahr gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung bejubelt, dass Karlsruhe dem EuGH Grenzen aufgezeigt habe. Als Luxemburg vor drei Wochen anordnete, dass Polen den Braunkohletagebau im Dreiländereck mit Deutschland und der Tschechischen Republik wegen gravierender Umweltfolgen einstellen muss, lehnte Morawiecki das kurzerhand ab: Man werde das Urteil nicht befolgen, weil es die Energiesicherheit und Arbeitsplätze gefährde. Als ein Sprecher das EZB-Urteil am Mittwoch als „gefährlichen Präzedenzfall“ einstufte, der zu einem „Europa à la carte“ führen könne, hatte er diesen Fall vor Augen.

### **Was soll nun geschehen?**

Was aus dem Verfahren gegen Deutschland folgen soll, ist allerdings ungewiss. Vor allem liegt das an seinem Gegenstand. Üblicherweise geht es in Vertragsverletzungsverfahren um Akte der Exekutive oder Legislative, etwa um die polnischen Regeln zur Justizreform. Bei Gerichtsentscheidungen war die Kommission lange zögerlich. Seit einigen Jahren erhebt

sie aber auch in solchen Fällen vereinzelt Vertragsverletzungsverfahren. So wurde Frankreich 2018 wegen eines Urteils des Staatsrats verklagt. Was aber soll eine Regierung tun, um einen Rechtsverstoß zu „beheben“, den ein Gericht begangen haben soll? Die Justiz ist schließlich unabhängig.

Die Bundesregierung kann das Bundesverfassungsgericht nicht verpflichten, die „Ultra Vires“-Kontrolle aufzugeben. Schon ein Appell an die Rechtsprechung verbietet sich streng genommen – erst recht in einem Verfahren, das auch ein Zeichen nach Polen und Ungarn senden soll. Hier möchte sich niemand dem Verdacht aussetzen, die Unabhängigkeit der Justiz zu unterlaufen. Auch im für das Verfahren zuständigen Bundeswirtschaftsministerium wirkt man ratlos. Von dort hieß es am Mittwoch auf Nachfrage nur: Die Bundesregierung werde das Mahnschreiben der Kommission und dessen Begründung „jetzt gründlich auswerten und prüfen“.

### **Ein „fast unübersteigbares Hindernis“**

Mit Blick auf die Unabhängigkeit der Justiz spricht der Europarechtler Franz Mayer gegenüber der F.A.Z. von einem „fast unübersteigbaren Hindernis“. Die Bundesregierung könne dem Verfassungsgericht keine Vorgaben machen. Möglicherweise reiche sie das Brüsseler Mahnschreiben nun nach Karlsruhe weiter und erhoffe sich von dort die Klarstellung, dass man den Vorrang des Unionsrechts grundsätzlich anerkenne. Ob der Kommission eine solch vage Aussage reichen würde, ist äußerst ungewiss. Eine Kehrtwende des Verfassungsgerichts hin zu einer vorbehaltlosen Anerkennung des Primats ist gleichzeitig so gut wie ausgeschlossen.

Übrig bleibe die „höchst theoretische Möglichkeit einer Verfassungsänderung“, so Mayer. Denkbar sei die „Klarstellung“, dass das Unionsrecht und die Rechtsprechung des EuGH dem Bundesverfassungsgericht entzogen sind. Auch die „an sich selbstverständliche Pflicht“ zur Befolgung von EuGH-Urteilen könne ausdrücklich im deutschen Recht verankert werden. Über die „Ultra Vires“-Kontrolle würde aber auch dieser Hinweis nicht hinweghelfen. Sie beruht schließlich auf dem nicht abzuschaffenden Demokratieprinzip. Viel mehr als Symbolik wäre eine Verfassungsänderung also nicht.

„Ein Vertragsverletzungsverfahren besteht aus ganz vielen unterschiedlichen Diskursstufen, Symbolisches hat da durchaus auch seinen Platz“, meint Mayer. Der Mehrwert liege vor allem im Dialog. Tatsächlich laufen Vertragsverletzungsverfahren fein abgestuft ab. Sie beginnen damit, dass die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat um Auskunft über den etwaigen Rechtsbruch bittet. Bestätigt sich der Verdacht, fordert die Kommission die nationale Regierung auf, den Verstoß abzustellen – wie sich die Beteiligten das hier vorstellen, bleibt abzuwarten. Erst wenn sich die Regierung weigert, wendet sich die Kommission an den EuGH, der hier freilich in eigener Sache urteilen würde.

In der Einleitung des Verfahrens erkennt Mayer erst einmal nichts „Dramatisches“; dieser Schritt sei aus Sicht der Kommission selbstverständlich und erwartbar gewesen. Das Vertragsverletzungsverfahren suggeriert allerdings die Möglichkeit einer rechtlichen und

eindeutigen Lösung, wie es sie in diesem Konflikt kaum geben kann. Er betrifft eine Grundfrage des europäischen Verfassungsverbunds, bei der es in besonderem Maße um Kompromisse geht, auch politischer Art. „Alle Beteiligten kommen mir inzwischen vor wie Theologen, die in ihrem eigenen System gefangen sind“, sagt der Berliner Verfassungsrechtler Christoph Möllers. Beide Seiten müssten erkennen, dass man sich über die Frage des Vorrangs des Unionsrechts „nur geschmeidig“ einigen könne. Welche Instrumente das Vertragsverletzungsverfahren dazu bereit hält, bleibt nun abzuwarten.

Quelle: F.A.Z.

---

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH 2001–2021  
Alle Rechte vorbehalten.