

Das EZB-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020

und was dieses Urteil mit dem Umweltrecht zu tun hat

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum EZB-Staatsanleihenprogramm (Urteil vom 05.05.2020 – 2 BvR 859/15) hat es in sich. Das betrifft weniger die Tatsache, dass die EZB von einer Teilnahme an der mündlichen Verhandlung abgesehen hat. Das ist zwar bemerkenswert, aber doch nur eine Randnotiz, auf die unten nochmals eingegangen werden soll. Viel wichtiger ist der Inhalt der Entscheidung, der grundsätzlicher und konflikträchtiger kaum sein könnte (I). Die Entscheidung lässt zudem Folgerungen auch für andere Bereiche wie etwa das Umweltrecht zu (II).

I.

Wesentlicher Inhalt des Urteils

Der zweite Senat des BVerfG hat deutliche Worte gefunden, die keinen Zweifel daran lassen, was das Gericht von der vorausgehenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hält – nämlich gar nichts:

- Der Rechtsprechungsauftrag des EuGH, so das BVerfG ausdrücklich, ende dort, wo eine Auslegung „nicht mehr nachvollziehbar“ und daher „objektiv willkürlich“ sei. Das sei hier der Fall.
- Werde diese Grenze überschritten, so ist fehlerhaft das nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche „Mindestmaß an demokratischer Legitimation“.

- Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag erschöpfe sich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt. Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf demokratische Selbstbestimmung schütze vor „offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen“ durch die Europäischen Union.
- Das Grundgesetz ermächtige nicht dazu, Hoheitsrechte auf die Europäische Union derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es untersage die Übertragung der sog. Kompetenz-Kompetenz.
- Das Unionsrecht habe zwar Anwendungsvorrang vor deutschem Recht. So müssten Entscheidungen des EuGH auch dann respektiert werden, wenn dem mit gewichtigen Argumenten entgegengetreten werden könne, solange sie sich auf anerkannte methodische Grundsätze zurückführen lassen und nicht objektiv willkürlich seien. Denn mit der Aufgabenzuweisung an den EuGH, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern, ist auch ein „Anspruch auf Fehlertoleranz“ verbunden. Das gelte aber nicht bei ausbrechenden Unionsakten.
- Ein solcher gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verstoßender ausbrechender Akt (Ultra-vires-Akt) liege nur dann vor, wenn die Europäischen Union die Grenzen ihrer Kompetenz „hinreichend qualifiziert“ verletze. Das setze voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und innerhalb des Kompetenzgefüges zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zu Lasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen führt.
- Der EuGH dürfe die Auffassung der zu kontrollierenden EZB nicht „unbesehen übernehmen“, ohne die zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder zumindest auf ihre Vertretbarkeit hin nachzuvollziehen und ohne diese Annahmen mit Indizien in Beziehung zu setzen, die gegen eine geldpolitische Zielsetzung sprechen.

- Das völlige Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen, das schon bei der Bestimmung der Zielsetzung des EZB-Programms methodisch nicht nachvollziehbar sei, führe dazu, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung ihre Funktion verliere, weil Geeignetheit und Erforderlichkeit nicht mit den wirtschaftspolitischen Auswirkungen zulasten der Kompetenzen der Mitgliedstaaten in Beziehung gesetzt und diese nicht mit den erhofften Vorteilen abgewogen worden sei. Das Urteil des EuGH sei in diesem Punkt „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“.
- Das Ausblenden der wirtschaftspolitischen Auswirkungen habe zur Folge, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung ihre Funktion nicht erfüllen könne, weil sie deren Kern – die Abwägung kollidierender Belange – nicht erfasse. Sie laufe damit im Ergebnis leer. Das Vorgehen missachte „offensichtlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“.
- So wie der EuGH das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung angewendet und ausgelegt habe, eröffne er den Weg zu einer „kontinuierlichen Erosion mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten“.

Was das BVerfG hier unternommen hat ist mehr als die bloße Darlegung einer anderen Rechtsauffassung. Es hat die Entscheidung des EuGH fein säuberlich seziiert und normativ (durchaus stichhaltig) dekonstruiert. Das ist nicht vorschnell geschehen und auch nicht leichtfertig, sondern jedenfalls auch getragen von der Sorge um die Integrationskraft der Europäischen Union, die besonders dann Schaden nimmt, wenn die Union übersteuert und Kompetenzen ausübt, die ihr nicht zugewiesen sind. Diese Sorge lässt sich den rund achtzig-seitigen Ausführungen des BVerfG durchaus entnehmen. Wie problematisch die Sache aus Sicht des BVerfG ist, wird besonders an der Feststellung deutlich, dass es an dem nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche „Mindestmaß an demokratischer Legitimation“ fehle. Schon die Formulierung ist bemerkenswert. Die eigentliche Bedeutung dieses Satzes erschließt sich aber erst, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Normen hier bemüht werden. Bei Art. 20 Abs. 1 und 2 GG handelt es sich um grundlegende Stukturentscheidungen des Grundgesetzes, also um sog. Staatsfundamentalnomen, die der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterfallen. Es ist also sozusagen die letzte Bastion des demokratischen Rechtsstaats, die das BVerfG hier in Stellung bringt. Mehr geht nicht.

Die ersten ablehnenden Reaktionen der Europäischen Kommission auf dieses Urteil zeigen, dass die Botschaft verstanden und die Tragweite erkannt wurde. Das gilt auch für die EZB. Sie hatte sich dafür entschieden, gar nicht erst an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen. Unangenehme Fragen – die möglicherweise nicht überzeugend beantwortet werden können – ist sie dadurch ausgewichen.

II.

Bedeutung des Urteils für das Umweltrecht

So deutlich das BVerfG das Überschreiten der roten Linie durch den EuGH dargelegt hat, so selbstverständlich erkennt das Gericht den Anwendungsvorrang des Unionsrechts und der EuGH-Entscheidungen an, soweit sich die Union innerhalb der zugewiesenen Aufgaben bewegt. Auch dafür lassen sich in der Entscheidung etliche Belege finden:

- Die Pflicht des BVerfG, substantiierten Rügen eines Ultra-vires-Handelns der Europäischen Union nachzugehen, ist mit der vertraglich dem EuGH übertragenen Aufgabe zu koordinieren, die Verträge auszulegen und anzuwenden und dabei die Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren.
- Steht ein Handeln jenseits der der Union zugewiesenen Kompetenzen nicht infrage (wie beispielsweise im Bereich des Umweltrechts), so gibt es kein Ultra-vires-Thema, sodass es auch bei der Letztentscheidungskompetenz des EuGH bleibt. Das betrifft beispielsweise das Recht zur Umweltverträglichkeitsprüfung oder aber auch die Auslegung und Anwendung von Richtlinien. Gerade das deutsche Umweltrecht steht in vielerlei Hinsicht im Konflikt mit übergeordnetem Unionsrecht. Das wird beispielsweise durch das im November 2019 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland dokumentiert. Das ist nicht das einzige dieser Art.
- Ausdrücklich legt das BVerfG dar, weshalb der Anwendungsvorrang in den der Union zugewiesenen Bereichen zwingend erforderlich ist: Wenn jeder Mitgliedstaat ohne

Weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung und Wirksamkeit des Unionsrechts wäre gefährdet.

- Das unbesehene Übernehmen von Auffassungen (zumal unter Berufung auf einen Beurteilungsspielraum), ohne die zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder zumindest auf ihre Vertretbarkeit hin nachzuvollziehen und ohne diese Annahmen mit Indizien in Beziehung zu setzen, die gegen eine Unbedenklichkeit sprechen, ist nicht haltbar. Das ist gerade im deutschen Umweltrecht ein Dauerthema.
- Die Mahnung, Geeignetheit und Erforderlichkeit einer umweltrelevanten Maßnahme mit deren Auswirkungen in Beziehung zu setzen und diese mit den erhofften Vorteilen abzuwägen, gilt, wie das BVerfG herausgearbeitet hat, auch in anderen unionsrechtlichen Bereichen, mithin auch im Umweltrecht, wo Abwägungsvorgänge fast immer streitentscheidende Bedeutung haben.
- Erfolgt eine solche Abwägung nicht oder unter Auslassung wichtiger Schritte, so hat dies zur Folge, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw. die Abwägung ihre Funktion nicht erfüllen kann. Sie liefe damit im Ergebnis leer.

Aus Sicht des Umweltrechts lässt sich das EZB-Urteil des BVerfG somit als Bestätigung dessen verstehen, was in letzter Zeit im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolldichte und den effektiven Rechtsschutz obergerichtlich entschieden wurde (vgl. Protect-Entscheidung des EuGH, U. v. 20. Dezember 2017 – C-664/15; vgl. Rotmilan-Beschlüsse des BVerfG, B. v. 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14). Richtig gelesen bedeutet die Entscheidung des BVerfG daher keine Schwächung des Anwendungsvorrangs, sondern sie grenzt lediglich den Bereich des Anwendungsvorrangs zu dem Bereich ab, in dem unionsrechtliches Handeln mangels Kompetenz keinen Anspruch auf Beachtung erheben kann.

Bleibt die Union innerhalb des ihr zugewiesenen Kompetenzbereichs, der gerade im Umweltrecht sehr weitgehend ist, gilt auch der Anwendungsvorrang des Unionsrechts uneingeschränkt und mit allen Konsequenzen:

„Unionsrechtliche Vorgaben verdrängen in ihrer Tragweite entgegenstehendes nationales Recht und hindern den Erlass neuen nationalen Rechts, das dem Unionsrecht widerspricht (Sperrwirkung). Sie limitieren insoweit die politische Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten. Nationale Gerichte und Behörden müssen entgegenstehendes nationales Recht von sich aus, dh ohne Vorlage an ein Verfassungsgericht, unangewendet lassen.“ [Streinz/Streinz, 3. Aufl. 2018, EUV Art. 4 Rn. 39]

Caemmerer Lenz
RA Dr. Rico Faller
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Douglasstraße 11-15
76133 Karlsruhe
Telefon +49 721 91250-615
Telefax +49 721 91250-22

rfaller@caemmerer-lenz.de



<https://www.caemmerer-lenz.de/>