

### Anwendungsvorrang des Unionsrechts – Missachtung durch das BVerfG?

Seit März 2015 geht im Zusammenhang mit strittigen Ankaufprogrammen der EZB der Ball zwischen *BVerfG* und *EuGH* hin und her (s. dazu die Übersicht am Ende dieses Interviews). Im vergangenen Jahr hatte das Pingpongspiel mit dem umstrittenen Urteil des *BVerfG* zu den EZB-Anleihekäufen (NJW 2020, 1647 = JuS 2020, 574 [Ruffert]) und dessen Folgen vorerst seinen Abschluss gefunden. Nun ist die Diskussion um „das letzte Wort“ und damit letztlich um die Frage nach einer Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Gerichten erneut entbrannt: Die Europäische Kommission leitet ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein mit der Begründung, dass das besagte Urteil des *BVerfG* gegen den Vorrang des EU-Rechts und damit gegen Grundprinzipien des EU-Rechts verstoßen habe.

Diesen Schritt der Kommission haben wir zum Anlass genommen, Prof. Dr. Matthias Ruffert erneut (zum Interview vom 5.5.2020 s. www.JuS.de) einige Fragen zum Verhältnis von *BVerfG* und *EuGH*, zum Umgang mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts und zur Rollenaufteilung zwischen nationalen und EU-Organen zu stellen. Ruffert ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität Berlin und ständiger Mitarbeiter der JuS-Rechtsprechungsübersicht.

*Im vergangenen Jahr hatte sich das BVerfG klar positioniert: Das Urteil des EuGH (C-493/17, NJW 2019, 907 = JuS 2019, 181 [Ruffert] – Weiss) ist „im Hinblick auf die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der zur Durchführung des PSPP erlassenen Beschlüsse schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar und damit ebenfalls ultra vires ergangen“. – Was ist dann passiert?*

**Ruffert:** Die Deutsche Bundesbank als Teil des ESZB (Europäisches System der Zentralbanken) hat der Bundesregierung, diese wiederum

dem Bundestag, verschiedene Dokumente zugeleitet, die eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rat der EZB offenlegen. Dies ist in einem Bundestagsbeschluss Ende Juni 2020 akzeptiert worden. Im April 2021 hat das *BVerfG* die von den Beschwerdeführern beantragte Vollstreckung aus seinem PSPP-Urteil abgelehnt (*BVerfG*, BeckRS 2021, 11101).



*Missachtet das BVerfG wirklich den Anwendungsvorrang des Unionsrechts?*

**Ruffert:** Das kommt auf die Perspektive an. Aus der Sicht des *BVerfG* haben Rechtsakte, die das Kompetenzgefüge schwerwiegend und erkennbar stören, nicht am Anwendungsvorrang teil. Wenn man die Anleihekäufe der EZB jedoch für kompetenzkonform hält (Perspektive des *EuGH*), ist ein solcher Verstoß nicht von der Hand zu weisen.

*Setzt sich das BVerfG wirklich über die zuvor ergangene EuGH-Entscheidung hinweg oder geht es um etwas anderes?*

**Ruffert:** Soweit das *BVerfG* das *EuGH*-Urteil Weiss als *Ultra-vires*-Akt einordnet, erklärt es das *EuGH*-Urteil tatsächlich für unbeachtlich mit Blick auf die Rechtswirkungen in Deutschland. Im Kern geht es aber eigentlich darum, wie intensiv das Handeln der EZB gerichtlich kontrolliert werden soll – also gerade um eine Stärkung der gerichtlichen Kontrolle einer Exekutivinstitution mit begrenztem Mandat und schwacher demokratischer Legitimation.

*Im Interview vor gut einem Jahr haben Sie gesagt, dass der Tag der BVerfG-Entscheidung „ein guter Tag für die Rechtsgemeinschaft EU“ ist. Sehen Sie das auch heute noch so?*

**Ruffert:** Daran halte ich fest – so wie ich es damals gemeint habe: In einer Rechtsgemeinschaft darf es keine rechtlich schwach kontrollierten

Institutionen geben. Auch – selbstverständlich notwendige – Spielräume bedürfen der Einhegung.

*Ist die zurzeit oft geäußerte Befürchtung berechtigt, dass Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten die Entscheidungen des BVerfG als (vermeintliches) Vorbild benutzen könnten, um sich von der Rechtsprechung des EuGH und von der europäischen Rechtsgemeinschaft insgesamt zu distanzieren?*

**Ruffert:** Natürlich wird der Versuch unternommen, das Urteil des BVerfG als Vorbild für ein Ausscheren aus der europäischen Rechtsgemeinschaft zu missbrauchen. Namentlich die polnische Regierung würde aber ohne das Urteil nicht anders handeln. Das Argument ist nicht besonders stark; umso mehr erstaunt es mich, dass die Kommission es nun so sehr in den Mittelpunkt stellt. Der Unterschied zwischen den Sachverhalten ist doch offensichtlich.

*Mit der Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens hat die Bundesregierung nun zwei Monate Zeit, auf die Vorwürfe schriftlich zu reagieren. Was genau hat die Bundesregierung damit zu tun? Was kann die Stellungnahme bewirken?*

**Ruffert:** Im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV sind die Mitgliedstaaten Partei, auch im Vorverfahren. Die Bundesregierung vertritt die Bundesrepublik Deutschland insoweit nach außen. In der Stellungnahme kann die Kommission davon überzeugt werden, ihre Vorwürfe fallenzulassen. Man kann nur hoffen, dass das gelingt.

*Wie ordnen Sie das Verhalten der Europäischen Kommission ein?*

**Ruffert:** Die Kommission steht häufig zu Unrecht in der Kritik, leistet aber in vielen Bereichen Großes und verfügt vor allem über exzellentes Personal, insbesondere im Juristischen Dienst. Dieses Vertragsverletzungsverfahren würde ich allerdings als einen der größten verfassungspolitischen Fehler der Kommission einordnen. Sie will die Hierarchie im Europäischen

Verfassungsverbund wiederherstellen – und vertieft doch die verfassungsrechtliche Unreife der EU, indem sie einen Mitgliedstaat als „black box“ betrachtet, wie es im Völkerrecht üblich ist. Natürlich kann man es so sehen, dass Deutschland als Ganzes Unionsrecht verletzt, wenn sein Verfassungsgericht einem *EuGH*-Urteil und einer EZB-Politik als *ultra vires* die Anerkennung versagt. Der Rolle des BVerfG als eines unabhängigen Verfassungsgerichts – und insoweit auch eines Akteurs im Verfassungsverbund – wird dies nicht gerecht. Was gewinnt die Kommission, wenn sie vor dem *EuGH* gewinnt? Der 9.6.2021 ist ein schwarzer Tag für die Rechtsgemeinschaft in Europa. Hier haben sich in Brüssel die Falschen durchgesetzt.

*Das Interview haben wir am 16.6.2021 geführt.*

[www.JuS.de](http://www.JuS.de)

► **Zur Einführung:** *Ruffert/Griseck/Schramm*, EuropaR im Examen: Grundfragen u. Organisationsstruktur, JuS 2019, 974; *Voßkuhle/Wischmeyer*, Organe der EU, JuS 2018, 1184.

► **Chronologischer Überblick über die Entscheidungen des BVerfG und des EuGH:**

**2014:** *BVerfGE* 134, 366 = NJW 2014, 907 = JuS 2014, 373 (*Ruffert*) – Vorlagebeschluss zum OMT-Programm

**2015:** *EuGH*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400 = NJW 2015, 2013 = JuS 2015, 758 (*Ruffert*) – Gauweiler

**2016:** *BVerfGE* 142, 123 = NJW 2016, 2473 = JuS 2016, 756 (*Ruffert*) – OMT

**2017:** *BVerfGE* 146, 216 = NJW 2017, 2894 = JuS 2017, 1229 (*Ruffert*) – Vorlagebeschluss zu Anleihekäufen (PSPP)

**2018:** *EuGH*, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 = NJW 2019, 907 = JuS 2019, 181 (*Ruffert*) – Weiss

**2020:** *BVerfG*, NJW 2020, 1647 = JuS 2020, 574 (*Ruffert*) – PSPP

**2021:** *BVerfG*, BeckRS 2021, 11101 – Vollstreckungsanordnung (Besprechung demnächst in der JuS).