



Deutscher Bundestag

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache

19(21)98

64. Sitzung am 25. Mai 2020

Stellungnahme

zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der
Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020

Die Implikationen der PSPP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, 2 BvR 859/15

Prof. Dr. Martin Höpner

Zusammenfassung

Angesichts der Kluft zwischen den Vertragsgrundlagen der Währungsunion und ihrer Praxis ist die BVerfG-Entscheidung 2 BvR 859/15 kein „Paukenschlag“. In praktischer Hinsicht sind die Auswirkungen des Urteils überschaubar, weil die Vorlage einer auf die Wirkungen abstellenden Verhältnismäßigkeitsprüfung der im Rahmen des PSPPs¹ getätigten Anleihekäufe nach menschlichem Ermessen keine Probleme bereiten sollte. Der von den Klägern verlangten Qualifizierung des Programms als verbotene Staatsfinanzierung erteilte das BVerfG eine Absage und enthielt sich zudem der Vorgabe strikter Haltelinien für zukünftige Ankaufprogramme.

Der Deutsche Bundestag sollte von der EZB die Vorlage einer entsprechenden Verhältnismäßigkeitsprüfung erbitten und die Bitte um eine Erklärung ergänzen, in der der Bundestag die Achtung der Unabhängigkeit der EZB unterstreicht und herausstellt, dass er bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des PSPPs keine Sonderbehandlung der Bundesrepublik Deutschland wünscht. Von allen Strategien zur weiteren Eskalation des Konflikts ist dringend abzuraten. Zudem sollte der Deutsche Bundestag die Befugnis des BVerfG, die Einhaltung des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung durch die europäischen Organe zu prüfen, nicht infrage stellen. Solange die Europäische Union kein Bundesstaat ist, bleibt die „Ultra vires“-Kontrolle durch das BVerfG dringend geboten.

Vorbemerkung

Nachfolgend werde ich die Kenntnis des BVerfG-Urteils 2 BvR 859/15 voraussetzen. Über folgende Aspekte der Entscheidung vom 5. Mai 2020 besteht weitgehende Einigkeit:

1. Die Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der EZB sind überschaubar. Der erbetene Nachweis einer auf die praktischen Wirkungen abzielenden Prüfung der Verhältnismäßigkeit der im Rahmen des PSPPs durchgeführten Ankäufe von Anleihen sollte der EZB nach menschlichem Ermessen keine Probleme bereiten. Nach überwiegender Einschätzung finden solche Prüfungen ohnehin statt, werden nur nicht als Teile der formellen Ratsbeschlüsse gehandhabt. Starre Leitplanken für künftige Ankaufprogramme sind dem Urteil nicht zu entnehmen.
2. Von den überschaubaren Implikationen im Hinblick auf die Notenbankpolitik ist die Konfrontation mit dem EuGH zu unterscheiden: Das BVerfG wertete das *Weiss*-Urteil des EuGH², das keine auf die Wirkungen abstellende Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführte oder vonseiten der EZB anmahnte, als „Ultra vires“. Nie zuvor hatte Karlsruhe, im Gegensatz zu den tschechischen und dänischen Verfassungsgerichten, einen Rechtsakt der EU-Organe als Kompetenzanmaßung gewertet und die innerstaatliche Bindewirkung des Rechtsakts damit verneint.

Die Beurteilung der Karlsruher Entscheidung sollte am konkreten Fall und seinem Kontext ansetzen. Nicht angemessen wäre hingegen, Handlungsempfehlungen für den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung allein daraus abzuleiten, ob man die Prüfungskompetenz des BVerfG in europäischen Kompetenzkonflikten begrüßt oder sich Unterordnung statt Augenhöhe auch dort wünscht, wo das Ausmaß übertragener Hoheitsrechte strittig ist.

¹ Public Sector Purchase Programme.

² EuGH, C-493/17.

Recht und Praxis in der Währungsunion

Es ist kein Zufall, dass der Konflikt, in dessen Zusammenhang Karlsruhe nun erstmals von der „Ultra vires“-Karte Gebrauch machte, mit dem Euro zusammenhängt. Nirgendwo sonst in der europäischen Politik klaffen Vertragsgrundlagen und Praxis so weit auseinander wie in der Währungsunion. Die Art. 119-127 AEUV postulieren eine strikte Trennbarkeit der Währungs- von der Wirtschaftspolitik. Entsprechend wurde die Währungspolitik an das Europäische System der Zentralbanken delegiert, die Wirtschaftspolitik sollte hingegen im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verbleiben. Die Beachtung der Grenze zwischen beidem steht im Zentrum der Auseinandersetzung. Ein Verbot geldpolitisch betriebener Fiskalpolitik wurde in Art. 123 AEUV als Verbot der monetären Staatsfinanzierung zudem eigens fixiert. Dem fügten die Architekten des Euro in Art. 125 AEUV noch eine Nicht-Beistands-Klausel (keine Ermächtigung zum *bailout*) hinzu.

Diese Grundlagen sollten sich schon bald als Makulaturen erweisen. Die Eingrenzbarkeit der Notenbankpolitik auf währungspolitische Wirkungen (gemeint ist hier stets die gezielte Beeinflussung der Inflation) funktioniert ohnehin nur in der Modellwelt eines spezifischen Paradigmas, dem in den neunziger Jahren hegemonialen Monetarismus. Wissenschaftliche Lehrgebäude befinden sich aber naturgemäß in stetem Wandel. Spätestens mit dem Eintritt in die Eurokrise war auch das Nichtbeistandsgebot nicht mehr zu halten. Mit dem im Jahr 2012 angekündigten OMT-Programm³ wurde die Kluft noch größer, denn das Programm zielte von vornherein nicht auf die Inflationsrate des Euroraums, sondern auf die Refinanzierungsbedingungen einzelner Euroländer. Kurz: Unbestreitbar existiert eine weit geöffnete Schere zwischen den Vertragsgrundlagen und der Praxis im Euroraum.

Das Urteil und seine praktischen Folgen

Angesichts der objektiven Diskrepanz zwischen Vertragsgrundlagen und Praxis ist die Entscheidung 2 BvR 859/15 kein „Paukenschlag“. Dem Hauptanliegen der Kläger, das BVerfG möge feststellen, dass das PSPP die Grenze der Währungs- zur Wirtschaftspolitik unzulässig überschreite und namentlich der verdeckten Notenbankfinanzierung der beteiligten Länder diene, erteilt der Zweite Senat eine Absage. Rein rechtlich betrachtet ist diese Absage gewiss nicht alternativlos.

Allerdings, so Karlsruhe weiter, entfalte das Programm neben der angestrebten Beeinflussung der Inflationsrate Nebenwirkungen auf die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebene Wirtschaftspolitik. Entscheidend sei nun die Verhältnismäßigkeit von Wirkungen und Nebenwirkungen: Eine verfassungsrechtliche Prüfung des PSPPs habe zu klären, ob die währungspolitischen Wirkungen in einem angemessenen Verhältnis zu den in Kauf genommenen wirtschaftspolitischen Nebenwirkungen stünden. Statt also Übergriffe auf die Wirtschaftspolitik zu verbieten, stellt die Entscheidung in Rechnung, dass sie in der (ökonomischen) Natur der Sache liegen. Sie müssen aber in einem angemessenen Verhältnis zu den währungspolitischen Wirkungen stehen. Das erscheint zumindest nachvollziehbar.

Die praktischen Folgen stellen sich wie folgt dar:

1. Das BVerfG fordert den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung in Leitsatz 9 auf, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der im Rahmen des PSPPs getätigten An-

³ Outright Monetary Transactions.

leihekäufe durch die EZB hinzuwirken. Diese Hinwirkung kann nur durch formellen Beschluss in Form einer Erklärung erfolgen.

2. Hierbei sei der EZB eine Übergangsfrist von drei Monaten einzuräumen. Naheliegender erscheint die Lesart der Randnummer 235, dass diese drei Monate ab der Hinwirkung durch den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung zählen.
3. Geschehe das im vorgesehenen Zeitrahmen nicht, dürfe die Bundesbank an der Durchführung des Programms nicht weiter mitwirken. Zwar könnte die EZB die deutschen Anteile in diesem Fall selbst ankaufen, so dass das PSPP weiter durchgeführt werden könnte. Aber zweifellos wäre das Europäische System der Zentralbanken in dieser Konstellation in einer schweren Krise mit unklarem Ausgang.
4. Das Urteil gibt keine Prozedur zur Kontrolle der Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. Fest steht nur, dass das Dokument einer richterlichen Prüfung zugänglich sein muss. Allerdings dürfte die Kontrollhürde hierbei nicht besonders hoch liegen. In Randnummer 173 hat das BVerfG den Hinweis eingepflegt, dass die „Auswirkungen, die entweder durch das PSPP hervorgerufen oder zumindest verstärkt werden, *nicht vollständig außer Acht* gelassen werden dürfen“ [meine Hervorhebung, MH].
5. Nach menschlichem Ermessen ist der Konflikt um die Rechtmäßigkeit des PSPPs daher mit Vorlage der Verhältnismäßigkeitsprüfung beendet.
6. Das PEPP⁴ ist nicht tangiert. Direkt zu Beginn der Urteilsverkündung am 5. Mai 2020 stellte (der damalige) BVerfG-Präsident Voskuhle das explizit klar. Selbst für den Fall, dass sich Kläger gegen das PEPP auf das PSPP-Urteil berufen sollten, sei daran erinnert, dass das BVerfG in Leitsatz 1 seinen in der *Honeywell*-Entscheidung⁵ entwickelten Grundsatz bekräftigte, dem zufolge die „Ultra vires“-Prüfung eine vorherige Vorlage an den EuGH voraussetzt. So etwas zieht sich über Jahre. Die geldpolitische Unterstützung der Pandemiebekämpfung ist also definitiv aus der Schusslinie.
7. Dem Urteil ist kein starres Kriterienraster zur Prüfung künftiger Ankaufprogramme zu entnehmen. Schon gar nicht gibt die Entscheidung eine starre Haltelinie wie etwa eine Ankaufobergrenze vor, deren Überschreitung dazu führen würde, dass künftige Programme als verbotene Staatsfinanzierung oder unverhältnismäßige Übergriffe auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu qualifizieren seien: Maßgeblich sei stets eine „Gesamtbetrachtung“ (Leitsatz 7). Auch ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass das OMT-Programm die Prüfungen durch den EuGH und das BVerfG erfolgreich absolviert hatte. Eine Ankaufobergrenze gab es im OMT-Programm gerade nicht, denn es ging um die Drohung mit der unbegrenzten Interventionsfähigkeit von Notenbanken: *whatever it takes*. Und schon gar nicht ging es um symmetrische Ankäufe. Dem PSPP-Urteil ist kein Signal zu entnehmen, dass das BVerfG mit ihm seine OMT-Entscheidung revidieren wollte. Alles deutet darauf hin, dass Karlsruhe kein Prüfungsraster für zukünftige Programme aufstellen wollte und es auch nicht getan hat.

⁴ Pandemic Emergency Purchase Programme.

⁵ BVerfG, 2 BvR 2661/06.

Was sollte der Deutsche Bundestag tun?

Der Deutsche Bundestag sollte meines Erachtens der Aufforderung aus Leitsatz 9, „auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Europäische Zentralbank hinzuwirken“, nachkommen.

Diese an die EZB gerichtete Bitte ließe sich um eine Erklärung ergänzen, die ungefähr folgenden Inhalt haben könnte:

1. Der Deutsche Bundestag achtet die Unabhängigkeit der EZB. Die Vorlage einer Verhältnismäßigkeitskontrolle soll helfen, die Nachvollziehbarkeit der Notenbankpolitik in der Öffentlichkeit zu stärken.
2. Der Deutsche Bundestag wünscht und bezweckt keine Eingriffe in den Instrumentenkasten der EZB. Im Gegenteil teilt der Deutsche Bundestag die Ansicht, dass die Handlungsfähigkeit von Notenbanken auf ihrer prinzipiell unbegrenzten Interventionsfähigkeit gegenüber den Finanzmärkten beruht. Die erbetene Prüfung hat lediglich den verhältnismäßigen *Einsatz* der Instrumente zum Gegenstand.
3. Der Deutsche Bundestag wünscht in diesem Zusammenhang keine deutsche Sonderbehandlung. Die erbetene Verhältnismäßigkeitsprüfung sollte sich daher auf den gesamten Euroraum beziehen, nicht nur auf die Bundesrepublik Deutschland.
4. Aus diesem Grund würde es der Deutsche Bundestag vorziehen, wenn der EZB-Rat die Abfassung der erbetenen Schrift nicht an die Deutsche Bundesbank delegieren würde. Entscheidet der EZB-Rat anders, ist das freilich hinzunehmen.

Zum „Ultra vires“-Signal an den EuGH und zur Debatte über ein etwaiges Vertragsverletzungsverfahren

Es sei dahingestellt, ob die vom BVerfG hier erstmals in seiner Geschichte aktivierte „Ultra vires“-Option gut zu den sehr überschaubaren Auswirkungen des Urteils auf die Praxis im Euroraum passt. Die Signale an den EuGH werden erst unter Berücksichtigung der Vorgeschichte verständlich, insbesondere im Hinblick auf den Luxemburger Umgang mit der Karlsruher Vorlagefrage 5 im *Weiss*-Urteil. Dass das BVerfG hier die Reißleine zog, ist angesichts des Vorgehens des EuGH nachvollziehbar.

Die Diskrepanz zwischen den (schwerwiegenden) Signalen an den EuGH und den (geringfügigen) Implikationen für die Notenbankpolitik ergibt sich aus dem Bemühen des BVerfG, trotz der objektiv weit geöffneten Schere zwischen den Vertragsgrundlagen und der Praxis keine praktischen Verwerfungen hervorzurufen. Die Qualifizierung der bisher durchgeführten Ankaufprogramme als verbotene Staatsfinanzierung oder als unverhältnismäßige Übergriffe auf die Autonomie der Mitgliedstaaten wäre in Verbindung mit dem Ausspielen der „Ultra vires“-Karte stringenter gewesen als der prozedurale Weg über eine geforderte Verhältnismäßigkeitskontrolle – dies aber möglicherweise zum Preis einer durch die Entscheidung ausbrechenden Wirtschafts- und Währungs Krise, ja möglicherweise zum Preis des Kollaps des Euro selbst, den die Unterzeichner der Maastrichter Verträge ja nun zweifellos hatten gründen wollen. Meines Erachtens ist die Feststellung nicht übertrieben, dass die Währungsunion nicht nur eine Funktionskrise (die Eurokrise) durchläuft, sondern auch eine Rechtskrise. Die praktische Vorsicht des Karlsruher Urteils ist von der Einsicht getragen, dass das Verfassungsrecht diese Rechtskrise nicht auflösen kann. Es stößt hier an seine Grenzen.

In der öffentlichen Debatte kursieren Vorschläge, den Konflikt weiter zu eskalieren: Die EZB solle die Bitte um Vorlage einer transparenten Verhältnismäßigkeitsprüfung ignorieren und/oder die Kommission solle vor dem EuGH ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland anstrengen. Beides liegt nicht in der Entscheidungsmacht des Deutschen Bundestages. Er kann aber Signale an die deutschen und europäischen Verfassungsorgane sowie an die EZB senden. Speziell im Hinblick auf ein mögliches Vertragsverletzungsverfahren kann vor der mutwilligen Eskalation des Konflikts nur gewarnt werden. Würde der EuGH ein Zwangsgeld gegen Deutschland vollstrecken und würde das BVerfG das betreffende EuGH-Urteil seinerzeit als überschießenden Rechtsakt qualifizieren, wäre die entstandene Situation deutlich schwerer zu bereinigen als der Status quo. Insbesondere würde ein Vertragsverletzungsverfahren auch keinen neuen „Dialog“ zwischen Luxemburg und Karlsruhe eröffnen, denn vor dem EuGH müsste sich die Bundesregierung, nicht das BVerfG rechtfertigen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass es den Befürwortern eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland nicht zuvörderst um die Funktionsweise der Währungsunion geht. Vielmehr wollen sie die Vereinigten Staaten von Europa gewissermaßen vorwegnehmen, indem sie auch in Kompetenzkonflikten eine strikte Unterordnung des Verfassungsrechts unter die EuGH-Judikatur herbeiführen wollen. Solange aber die EU kein Bundestaat ist, ist der Deutsche Bundestag gut beraten, auf der strikten Einhaltung des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung zu beharren. Steht die Einhaltung im Ausnahmefall in Zweifel, können die Konflikte nur auf Augenhöhe gelöst werden. Alles andere würde einer Generalermächtigung zur steten Usurpation mitgliedstaatlicher Befugnisse gleichkommen, einer Ermächtigung, die nicht der Sinn des Integrationsprogramms sein kann.

Schlussbemerkung zur europapolitischen Dimension des Konflikts

Die Debatte über die Rechtskonflikte in der Währungsunion verläuft äußerst inlandszentriert. Die beklagten Nebenwirkungen der Geldpolitik sind aber nicht zuletzt Ausdruck der Tatsache, dass die EZB ihre Entscheidungen nicht nur im Hinblick auf Deutschland oder den Norden der Eurozone, sondern im Hinblick auf alle Euro-Teilnehmerländer treffen muss. Eine nur für Deutschland verantwortliche Notenbank hätte den Ausstieg aus der Nullzinspolitik gewiss früher wagen können und sie hätte im Rahmen eines deutschen QE-Programms⁶ weniger Anleihen angekauft. Dieser Verlust einer „passgenauen“, auf Deutschland gemünzten Notenbankpolitik ist aber eine zwingende Begleiterscheinung des vom Gesetzgeber gewünschten Beitritts zum Euro. Die Bundesrepublik kann und sollte nicht verlangen, dass die EZB ihre Politik ausschließlich oder auch nur überproportional an Deutschland ausrichtet.

Dies sollte nun nicht dazu verleiten, die Befugnis zur Kontrolle der Einhaltung des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung zu verneinen – und das wäre auch keineswegs die „europafreundlichere“ Lösung. Andere Länder litten unter der Rechtskrise des Euro mehr als Deutschland. Es sei etwa daran erinnert, dass die EZB im August 2011 einen Brief an die italienische Regierung schickte und von ihr „as soon as possible“ eine vollständige Liberalisierung öffentlicher lokaler Dienstleistungen, die Aufweichung der Bindungskraft von Tarifverträgen und Reformen des Kündigungsschutzes verlangte.⁷ Einen ähnlichen Brief erhielt Spanien. Das waren glasklare Überschreitungen des geldpolitischen Mandats der EZB, kurz: „Ultra vires“-Akte. Man kann nur bedauern, dass solche Fälle nie den Weg zum EuGH oder

⁶ Quantitative easing.

⁷ Dieser Wikipedia-Eintrag fasst den Sachverhalt zusammen: https://en.wikipedia.org/wiki/Trichet-Draghi_letter (aufgerufen am 21. Mai 2020).

zu den Höchstgerichten der betroffenen Länder gefunden haben. Nehmen wir im Gedankenexperiment an, die Empfänger solcher Anweisungen hätten sich mit dem Verweis auf die Verletzung des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung verfassungsrechtlich gewehrt: Hätte man ihre Kontrollbefugnis unter Verweis auf den Vorrang des Europarechts verneinen sollen? Wäre es „europafreundlich“ gewesen, wenn sich die deutsche Seite auf diesen Standpunkt gestellt hätte? Man kann das Gedankenexperiment auch andersherum durchführen: Hätte die Bundesrepublik Deutschland derartige Anweisungen hingenommen oder hinnehmen sollen, beispielsweise um die Jahre 2001-2003⁸ herum?

In meiner Stellungnahme habe ich besonders herausgestellt, dass das BVerfG im Hinblick auf die Befugnisse der EZB oder den Bestand der Währungsunion keine Schäden anrichten wollte und es auch nicht getan hat. Es hat aber freilich auch keine Probleme gelöst. Das kann nur die Politik. Ist die Corona-Krise bewältigt, sollten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone erstmals ohne Tabus über die Zukunft der europäischen Währungsordnung sprechen. Dabei müssen alle Optionen auf den Tisch.

Kontakt:

Prof. Dr. Martin Höpner
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln

⁸ In diesem Zeitraum litt Deutschland unter einem für die inländischen Verhältnisse zu *hohen* Leitzins.